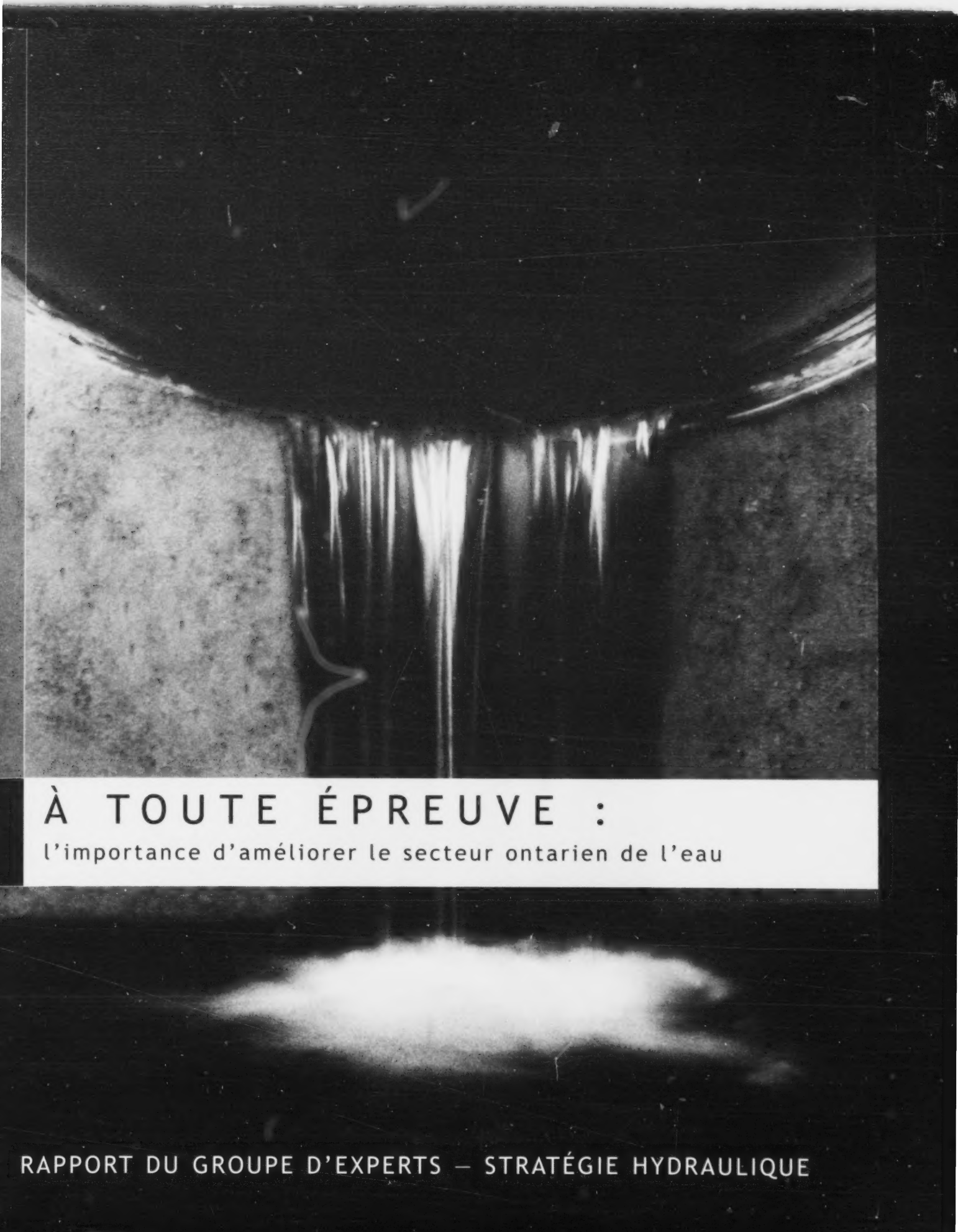


À TOUTE ÉPREUVE :

l'importance d'améliorer le secteur ontarien de l'eau

RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS – STRATÉGIE HYDRAULIQUE

Pour les demandes générales sur *À TOUTE ÉPREUVE : l'importance d'améliorer le secteur ontarien de l'eau* veuillez vous adresser à :

Adresse postale : **Ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique de l'Ontario**
6e étage, Édifice Frost Sud
7 Queen's Park Crescent
Toronto (Ontario) M7A 1Y7
Téléphone : 416 325-0424
Télécopieur : 416 325-8440
Adresse électronique : waterstrategy@pir.gov.on.ca

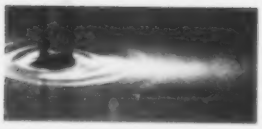
Vous pouvez vous procurer des exemplaires supplémentaires de ce document auprès de Publications Ontario.

Adresse postale : **Publications Ontario**
50, rue Grosvenor
Toronto (Ontario) M7A 1N8
Téléphone : Sans frais au Canada : 1 800 668-9938 ou (416) 326-5300
ATS : Sans frais au Canada : 1 800 268-7095 ou (416) 325-3408
En direct : Publications Ontario en direct à http://pubont.stores.gov.on.ca/pool

Pour obtenir une version électronique de ce document, veuillez consulter le site Web du Groupe d'experts de la stratégie d'investissement hydraulique à www.waterpanel.ontario.ca ou le site Web du ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique à www.pir.gov.on.ca.

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2005
ISBN 0-7794-7930-0

This publication is available in English as *WATERTIGHT: The case for change in Ontario's water and wastewater sector.*



Water strategy expert panel
Groupe d'experts – stratégie hydraulique

Panel Members/
Membres du groupe
Harry Swain
Fred Lazar
Jim Pine

Contact
6th Floor, Frost Building South/
Édifice Frost sud, 6e étage
7 Queen's Park Crescent
Toronto, Ontario M7A 1Y7
Tel/Tél. 416 326-0186
Fax/Téléc. 416 325-8851
info@waterpanel.ontario.ca
www.waterpanel.ontario.ca

Mai 2005

L'honorable David Caplan
Ministre du Renouvellement de l'infrastructure publique
Queen's Park
Toronto

Monsieur le Ministre,
Conformément au décret 1494-2004, nous avons l'honneur de vous présenter notre rapport et nos recommandations sur l'organisation et le financement à long terme du secteur des réseaux d'aqueduc et d'eaux usées de l'Ontario.

Nous souhaitons remercier les personnes, municipalités et organismes professionnels qui nous ont soumis leurs réflexions et suggestions. Leurs commentaires avisés nous ont aidés dans la formulation des recommandations contenues dans le rapport. Nous aimerions également exprimer notre profonde gratitude aux membres de votre personnel qui nous ont aidés dans notre tâche.

Monsieur le Ministre, nous espérons que la ligne d'action présentée dans ce rapport placera la gérance de ces ressources vitales sur la voie de la durabilité et de l'abordabilité pendant de nombreuses années à venir.

Nous vous prions, Monsieur le Ministre,
d'agréer l'expression de nos sentiments les plus respectueux.
Le groupe d'experts – Stratégie hydraulique,

Harry Swain (Président) Fred Lazar Jim Pine

Ontario

TABLE DES MATIÈRES

Mandat 3
Comment le groupe d'experts a conduit ses travaux 4
Terminologie et abréviations 4
Remarque sur les citations 5

Nature du problème 7
La plupart des usagers peuvent payer — et devraient le faire 9
Réformes nécessaires 11

Évolution du système ontarien 13
Contexte législatif 14
Gouvernance et organisation 14
Depuis Walkerton 15

Les avantages 18
Réalisation des regroupements 21
Planification transcendant les frontières 24
Pipelines conjoints 24
Le Nord 25
Municipalités régionales 26
Aide financière 26
Systèmes plus importants : progrès visés 27

Le modèle de gouvernance municipale 31
Le modèle de société de services publics 32
Commissions de services municipaux 32
Constitution en société : le meilleur choix 33
Administrateurs externes 34
Déclaration de l'actionnaire 34
Souplesse financière 34
Propriété et exploitation 35

Réglementation économique 37
Un modèle réglementaire différent 38
Une Commission des eaux de l'Ontario 38
Composition de la Commission des eaux 40
Réglementation de la qualité de l'eau 40
Réglementation et abordabilité 40
Changer les méthodes 41
Certificat de conformité 42
Inspection et exécution 42
Renforcer le rôle du MEO 43

TABLE DES MATIERES (SUITE)

Prévision des coûts 45
Le rôle de l'emprunt 47
Souplesse d'emprunt pour les services d'eau 48
Calendrier 49
Méthodes comptables 49
Subventions 50
Réseaux coûteux 51

Gestion de la demande d'eau 54
Comptage 55
Éléments du coût total 57
Détermination des coûts 58
Capacité de payer et viabilité 60
Structures tarifaires 61
Tarification saisonnière 62
Interfinancement local 62
Services de traitement des eaux usées 63

Vers une adoption plus opportune 65
Formation 66

Situation actuelle 69
Choix disponibles 70
Le pipeline Collingwood — Alliston 73
Services d'urgence 74

Avantages des recommandations 75
Un secteur fiable et viable 76

1 INTRODUCTION

MANDAT

Le gouvernement provincial a convoqué le Groupe d'experts — stratégie hydraulique en août 2004 afin que celui-ci fournisse des conseils sur l'organisation et le financement à long terme des réseaux d'aqueduc et d'eaux usées de l'Ontario.

On peut, à certains égards, considérer que le travail du groupe d'experts entre dans le cadre de la réponse à long terme de la province à la tragédie de Walkerton. En mai 2000, le réseau d'alimentation en eau potable de cette ville de 4 800 habitants, située dans la région agricole vallonnée du comté de Bruce, fut contaminé par une souche virulente d'*E. coli*. Au cours de l'éclosion qui a suivi, 2 300 personnes sont tombées malades et sept d'entre elles sont décédées. Bon nombre des survivants se sont retrouvés avec des séquelles irréversibles.

À la suite de cet incident, le gouvernement provincial a nommé le juge Dennis O'Connor de la Cour d'appel de l'Ontario pour mener une enquête sur ce qui s'était produit et trouver des solutions afin que cela ne se reproduise plus jamais. La deuxième partie du rapport énonçait 93 recommandations, toutes en rapport avec le mandat relatif à la santé publique[1]. Ces recommandations, bien que tenant compte des objectifs de conservation, de protection de l'environnement, d'équité et d'efficacité économique, se sont principalement penchées sur la question urgente de savoir comment assurer la qualité de l'eau potable de l'Ontario.

Le présent groupe d'experts reprend le dossier là où le rapport O'Connor s'était arrêté. L'accent est principalement mis sur la manière la plus efficace et la plus économique de répondre aux normes de qualité élevées recommandées par le juge O'Connor et sanctionnées par les gouvernements provinciaux successifs[2]. On a demandé au groupe d'experts de se pencher également sur la récupération et le traitement des eaux usées, ce que la Commission d'enquête sur Walkerton n'avait pas pris en compte.

Alors que l'incident de Walkerton fut le catalyseur de nombreux changements récents dans le secteur des services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées en Ontario et dans l'ensemble du Canada, il apparaît clairement que le statu quo devient intenable. Les installations d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées de la province sont héritées d'investissements réalisés pendant plus d'un siècle et la durée utile de nombreux matériaux utilisés arrive à présent à sa fin. Les prix de l'eau en Ontario, toujours faibles par rapport à la norme mondiale, ne correspondent pas au coût réel du service dans la plupart des collectivités. De nombreuses municipalités auront de la difficulté à réaliser les investissements nécessaires pour remettre leurs réseaux en état et répondre aux normes sans cesse croissantes tout en conservant des tarifs abordables. La nécessité de régler ce problème a été le point de départ du travail du groupe d'experts.

TABLEAU 1 : SOMMAIRE DES MESURES PRISES CONCERNANT L'EAU À LA SUITE DE L'AFFAIRE WALKERTON

Mesure d'intervention rapide	Réforme à long terme
► Règlement de l'Ontario 459 (à présent 170)	► Systèmes de gestion de la qualité
► *Loi sur la salubrité de l'eau potable*	► Recouvrement intégral des coûts
► *Loi sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts*	► Protection des sources d'eau
► *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*	► Avis du groupe d'experts sur l'eau en matière d'organisation et de financement
► Programmes de financement	

[1] Ontario, ministère du Procureur général, *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton*, parties 1 et 2, l'honorable D. R. O'Connor (Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2002).

[2] L'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations du juge O'Connor peut être suivi sur le site Web du ministère de l'Environnement, www.ene.gov.on.ca/water-fr.htm.

Le mandat du groupe d'experts peut se résumer à fournir des avis sur les points suivants :

- l'organisation, la structure et la gouvernance des réseaux d'aqueduc et d'eaux usées de l'Ontario;
- la manière d'établir et de réglementer la tarification des services d'eau et de la maintenir à un niveau abordable;
- le montant des investissements requis dans ce secteur et la manière de les financer;
- l'avenir de l'Agence ontarienne des eaux, un organisme appartenant à la province qui fournit, entre autres, des services d'exploitation dans le secteur;
- plusieurs questions connexes, dont la conservation et des méthodes innovatrices de prestation des services.

Le mandat détaillé du groupe d'experts et une brève biographie de ses membres figurent aux annexes A et B.

Dès le début de son examen, à la fin de l'été 2004, le groupe d'experts a sillonné l'Ontario à la rencontre des collectivités et sollicité le point de vue des municipalités et d'une multitude d'autres organismes et personnes s'intéressant au secteur de l'eau.

Sur une période de cinq mois, le groupe d'experts a rencontré des employés, des élus et d'autres parties intéressées de 116 municipalités ontariennes soit individuellement dans les collectivités, soit dans le cadre de réunions plus importantes. De nombreuses autres parties et personnes intéressées ont participé aux réunions du groupe d'experts. La liste complète des municipalités et des autres entités qui ont rencontré le groupe d'experts figure à l'annexe C. Bon nombre de ces entités ont également affiché des commentaires sur le site Web du groupe d'experts à l'adresse www.WaterPanel.Ontario.ca.
Le groupe d'experts remercie tous ceux qui ont pris le temps d'exprimer leur avis éclairé et souvent promoteur de réflexion.

Plusieurs ministères et organismes gouvernementaux ontariens ont fourni au groupe d'experts d'utiles exposés sur la situation et des renseignements de suivi. Le groupe d'experts remercie le personnel de ces organismes, qui figurent à l'annexe C, pour leur aide.

Le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique (MRIP), au ministre duquel le groupe d'experts a présenté ce rapport, a offert son soutien au groupe sous forme de recherches, de conseils et d'aide logistique tout au long de l'examen. Le personnel du ministère a préparé les documents techniques de référence et s'est chargé de la modélisation financière et de l'établissement des cartes dont il est question dans ce rapport. Il a également composé avec les changements de programme des membres du groupe d'experts en se chargeant d'organiser les réunions et les itinéraires. À l'annexe C, le groupe d'experts remercie le personnel du ministère et un certain nombre d'autres personnes qui ont rendu possible l'établissement de ce rapport. Le dévouement, les efforts, le professionnalisme et la patience de ce groupe furent essentiels du début jusqu'à la fin du rapport.

Dans ce rapport, la terminologie ci-dessous a été adoptée.

Un « service d'eau » désigne une municipalité ou une entreprise municipale qui possède des installations d'alimentation en eau ou de traitement des eaux usées, ou les deux, et qui fournit des services connexes directement ou par l'entremise d'un exploitant sous contrat.

Un « réseau d'alimentation en eau » est un réseau de stations de traitement d'eau et un réseau de distribution qui sont physiquement reliés ou un réseau de stations d'épuration des eaux usées et un réseau collecteur qui sont physiquement reliés, ou les deux, desservant un groupe donné de clients.

Une « région de service d'eau » se rapporte à un secteur géographique qui comprend un ou plusieurs réseaux d'alimentation en eau directement desservis par un service d'eau ou par un exploitant en vertu d'un contrat unique.

Par « secteur de l'eau », on entend globalement l'ensemble des activités et des entités intervenant dans la construction, la possession, le financement, la réglementation, la régie et l'entretien des réseaux d'alimentation en eau.

Les abréviations ci-dessous sont également utilisées dans le document.

FIMRCO	Fonds sur l'infrastructure municipale rurale Canada-Ontario
NGQEP	Norme de gestion de la qualité de l'eau potable
MEO	Ministère de l'Environnement de l'Ontario
AOE	Agence ontarienne des eaux
CÉO	Commission de l'énergie de l'Ontario
OMWA	Ontario Municipal Water Association
Règl. de l'Ont.	Règlement de l'Ontario
OSIFA	Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique
LREO	*Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*
CREO	Commission des ressources en eau de l'Ontario
OWWA	Ontario Water Works Association
MRIP	Ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique
CSP	Commission des services publics
LSEP	*Loi sur la salubrité de l'eau potable*
LDREÉ	*Loi sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts*

La plupart des citations mises en évidence dans le rapport proviennent d'observations écrites présentées au groupe d'experts. Il y a toutefois deux exceptions :

- à la page 7, le commentaire de William Henry a été publié par *Environment News Service* sous le titre « Crumbling infrastructure erodes American quality of life », www.ens-newswire.com/ens/mar2005/2005-03-10-02.asp, consulté le 11 mars 2005;
- à la page 50, le commentaire de l'Ontario Water Works Association et de l'Ontario Municipal Water Association est tiré de leur réponse, donnée en 2004, à un document de discussion portant sur le financement de l'infrastructure.

RÉSUMÉ : PROBLÈMES ET SOLUTIONS

La population de l'Ontario a le droit de s'attendre à un avenir où son eau potable est propre, pure et sans risque pour la santé, avec une distribution fiable et des services d'alimentation en eau qui ne dégradent pas la beauté naturelle de la province, mais qui, au contraire, répondent au besoin de prendre soin de tous les êtres vivants.

> « Chaque jour [aux États-Unis], six milliards de gallons d'eau potable propre et traitée disparaissent, en raison principalement de fuites dans les vieilles canalisations. Cette quantité est suffisante pour alimenter la population d'un État de la taille de la Californie. »
>
> William Henry, président de l'American Society of Civil Engineers

Peu de gens voient d'obstacles à cet avenir. Après tout, la qualité de l'eau en Ontario figure parmi les plus élevées au monde et le prix de ses services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées est parmi les moins chers. Un sérieux problème grandissant vient toutefois ternir le tableau : une facture impayée de 11 milliards de dollars en frais d'entretien et de réparation. Aujourd'hui, ses effets se font ressentir sous forme de conduites principales d'eau brisées, de manque de fiabilité au niveau de l'alimentation, de pannes de courant, de chaussées défoncées et d'eau refluant des égouts – des nuisances souvent accompagnées de coûts supplémentaires. Plus inquiétant encore est le fait que cela pourrait créer une menace pour la sécurité et la santé publique dans un proche avenir si les besoins ne sont toujours pas satisfaits.

Comment se fait-il qu'une province bordée par le plus important réservoir d'eau douce au monde se retrouve face à des problèmes d'une telle ampleur? La réponse se trouve peut-être dans l'abondance même de cette ressource naturelle : nous sous-estimons depuis trop longtemps la valeur réelle de l'eau.

Heureusement, les attitudes sont en train de changer. Dans toute la province, les gens se rendent compte des coûts associés à l'alimentation en eau potable propre et pure et à la protection de l'environnement. Bien que cela soit gratifiant pour le personnel dévoué qui gère nos réseaux municipaux d'alimentation en eau, celui-ci a besoin de plus de ressources s'il doit relever les défis des prochaines années. Il faut lui donner les moyens de créer les services d'alimentation en eau fiables et durables auxquels ont droit les clients.

NATURE DU PROBLÈME

Pour assurer les services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées, chacune des collectivités de l'Ontario doit faire face à une combinaison de défis propres à sa taille, à son histoire et à sa situation géographique. Néanmoins, les municipalités de l'Ontario subissent toutes un certain nombre de pressions qui, ensemble et sur une certaine période, pourraient considérablement augmenter les coûts et les risques.

L'usure des installations constitue la plus sérieuse difficulté et la plupart des collectivités ne les remplacent pas assez vite. La valeur actuelle des installations d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées en Ontario est estimée à 72 milliards de dollars, dont 20 milliards en usines de traitement et le reste en réseaux d'alimentation en eau et de collecte d'eau. Au cours des 15 prochaines années, les investissements nécessaires en matière d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées en Ontario sont estimés à 30 à 40 milliards de dollars. D'après les données actuelles, la meilleure prévision du MRIP s'élève à 34 milliards de dollars.

De ces 34 milliards de dollars, 25 milliards sont prévus pour le renouvellement des immobilisations, dont 11 milliards pour l'entretien reporté et 9 milliards pour l'expansion. Le ministère prévoit que, à moins que le niveau des investissements en immobilisations n'augmente de façon importante par rapport à celui des dernières années, l'Ontario sera confronté à un écart d'environ 18 milliards de dollars entre les besoins des réseaux et le financement qui y est consacré au cours des 15 prochaines années.

Les besoins en investissements découlent essentiellement de l'âge des installations enfouies – certaines d'entre elles ont plus de cent ans – qui approchent de la fin de leur durée utile. Sans ces investissements, il y aura davantage d'inondations, de dégradation des routes, d'eaux usées détournées vers les rivières et les lacs durant les orages et d'avis d'ébullition de l'eau.

De même, les nouvelles règles imposées par la province à la suite de la tragédie de Walkerton ont conduit à une augmentation des coûts qui se poursuivra. Les coûts d'immobilisation supplémentaires des municipalités de l'Ontario ont à ce jour largement dépassé les 800 millions de dollars, et d'autres investissements sont encore nécessaires. Les frais d'exploitation, de formation et d'essai ont également augmenté et les réseaux sont en outre aux prises avec les coûts des plans de certification et de recouvrement intégral [1]. Bien que le mandat du groupe d'experts ne s'étende pas aux questions de santé publique, le régime réglementaire a une incidence sur des éléments faisant partie de notre mandat, à savoir les coûts et l'abordabilité.

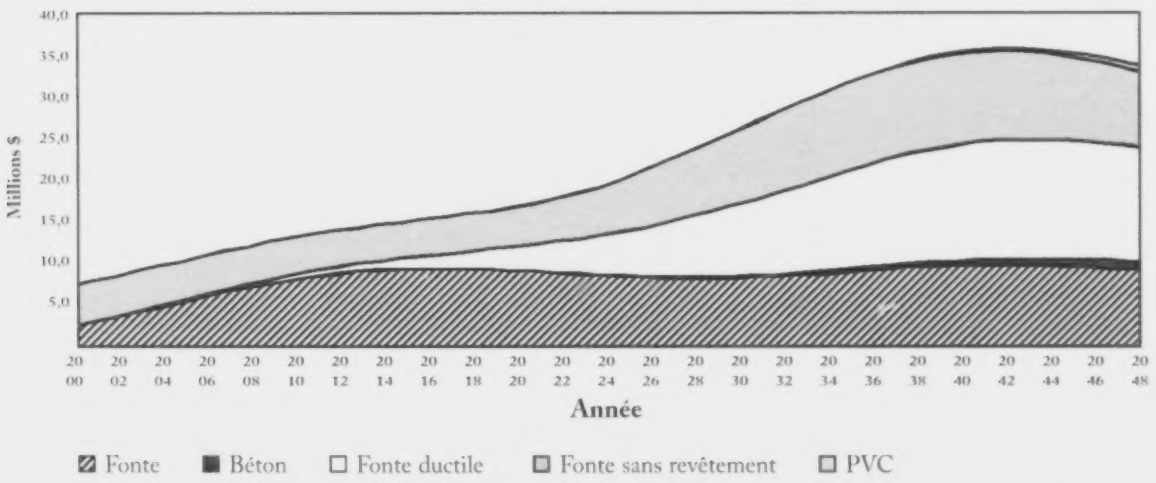
TABLEAU 2 : ESTIMATION DE L'ÉCART SUR LE PLAN DES INVESTISSEMENTS EN IMMOBILISATIONS

En milliards de dollars de 2004

	2005-2019	Annuellement
Renouvellement et remplacement des installations actuelles	25 $	1,7 $
Croissance	9 $	0,6 $
Total des investissements nécessaires	**34 $**	**2,3 $**
Moins : investissements au taux actuel*	16 $	1,1 $
Écart	**18 $**	**1,2 $**

* Fondé sur la moyenne des dépenses quinquennales rapportées dans le RIF (1999-2003), extrapolé pour 2004 en utilisant l'indice des prix implicite du secteur de la construction non résidentielle tiré des Comptes économiques de l'Ontario.

FIGURE 1 PRÉVISIONS RELATIVES DE REMPLACEMENT DES INSTALLATIONS



La courbe caractéristique ci-dessus, préparée par le Service des eaux de la ville d'Ottawa, montre l'augmentation des besoins de remplacement des canalisations selon les différents matériaux, en particulier celui de la fonte ductile. De nombreuses municipalités ontariennes font face à une situation similaire.

[1] L'estimation la plus basse du coût en capital différentiel du Régl. de l'Ont. 459 (à présent le Régl. de l'Ont. 170) est le montant approuvé dans le cadre de la phase 1 de l'initiative Développement des collectivités rurales et des petites localités de l'Ontario, programme provincial annoncé dans le budget de 2000, soit 804 millions de dollars. Cette somme ne comprend pas certains coûts jugés inadmissibles ni les coûts de la région du grand Toronto, de Hamilton, d'Ottawa, de Waterloo, de Sudbury, de Niagara, de Thunder Bay, de London et de Windsor, pas plus que l'augmentation des coûts d'exploitation.

Un certain nombre d'autres pressions viennent s'ajouter au secteur de l'eau ou viendront s'y ajouter bientôt. Les coûts de l'assurance de responsabilité civile ont augmenté depuis Walkerton. À l'avenir, un public de plus en plus conscient des risques pour l'environnement et la santé est susceptible d'exiger des normes plus élevées de traitement des eaux usées [4]. Le prix de l'électricité, un important facteur de production, sera amené à augmenter [5]. La nécessité de mieux gérer les eaux de ruissellement aura vraisemblablement aussi une incidence. Enfin, l'évolution démographique jouera un rôle dans la mesure où la population augmentera à certains endroits, alors qu'elle diminuera à d'autres, et où le personnel qualifié des réseaux d'aqueduc partira à la retraite.

Il est clairement temps d'agir. La situation n'est pas encore urgente et, avec les changements que préconise ce rapport, la plupart des services d'alimentation en eau de l'Ontario pourront devenir viables, sans fardeau financier excessif pour les clients et sans risque pour la santé publique. Sans une intervention rapide cependant, cette solution relativement indolore n'est pas certaine.

De nombreuses municipalités ont d'ores et déjà entrepris de mettre leur réseau d'alimentation en eau sur la voie de la viabilité financière. D'autres attendent des consignes et un leadership. Le groupe d'experts a conclu que la province et le secteur municipal lui-même ont des rôles importants à jouer pour trouver et mettre en œuvre des solutions afin de contrôler les coûts et de réduire les risques.

LA PLUPART DES USAGERS PEUVENT PAYER… ET DEVRAIENT LE FAIRE

Les consommateurs commencent à réaliser que les prix de l'alimentation en eau et du traitement des eaux usées doivent tenir compte de l'ensemble des coûts associés à la prestation de ces services. Heureusement, la détermination des coûts de ces services est facile à établir : la consommation de chaque client peut être mesurée grâce à un compteur et facturée en conséquence.

Le service d'alimentation en eau diffère ainsi de la plupart des autres services municipaux. En théorie, les municipalités pourraient facturer les usagers des services tels que les routes, les ponts, les écoles, les parcs ou les bibliothèques. Cependant, les problèmes de mise en œuvre seraient considérables et, dans le cas de certains services, comme l'éducation et la puériculture, il est particulièrement peu souhaitable d'utiliser la tarification pour modérer la demande.

La limitation de la demande d'eau, au contraire, entraîne une série d'avantages qui vont bien au-delà du budget municipal. La conservation de l'eau diminue le fardeau qui pèse sur nos rivières, nos lacs et nos nappes aquifères, permettant à la population et à l'économie de l'Ontario de croître sans épuiser ses précieuses ressources en eau. Elle réduit également la quantité de désinfectants chimiques qui doivent être éliminés de l'eau avant que celle-ci soit rejetée dans l'environnement et modère la demande d'énergie utilisée pour pomper l'eau et la réchauffer dans les foyers et les entreprises. Comme le montre la **figure 2** (p. 10), les prix de l'eau en Ontario figurent actuellement parmi les plus bas au monde. Cela est en grande partie dû au fait que la tarification ne couvre pas la totalité des coûts du service. L'ensemble des organismes et des personnes que le groupe d'experts a rencontrés a affirmé la nécessité pour les Ontariens de reconnaître la valeur de l'eau et de la conserver en conséquence.

Certains craignent toutefois que si les prix devenaient trop élevés, ils ne seraient plus abordables pour une partie de la population. Pour compenser le plus possible les augmentations nécessaires pour maintenir les réseaux en bon état et conserver l'eau, les pouvoirs publics de l'Ontario doivent également chercher des moyens de réduire les coûts et de modérer les tarifs.

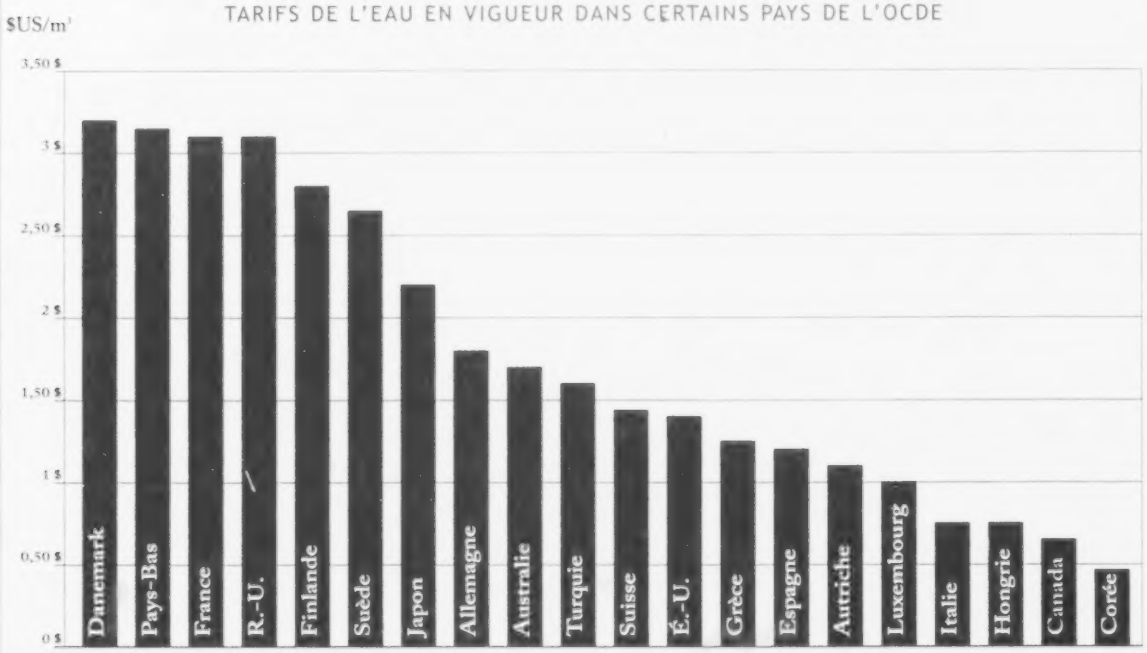
[4] Jones, O. A. H., N. Voulvoulis et J. N. Lester, « Potential Ecological and Human Health Risks Associated with the Presences of Pharmaceutically Active Compounds in the Aquatic Environment », *Critical Reviews in Toxicology* 34 (2004), pp. 335-350. Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) a mis en place un comité de développement afin de définir, d'ici novembre 2006, une stratégie de gestion des effluents d'eaux usées municipales à l'échelle canadienne.

[5] L'énergie électrique représente environ de 30 à 40 pour cent des coûts d'exploitation d'un service d'alimentation en eau : l'eau et les eaux usées doivent être pompées, levées et pressurisées.

FIGURE 2 : COMPARAISON DES TARIFS DE L'EAU

Les tarifs de l'eau en vigueur au Canada comptent parmi les plus bas au monde…

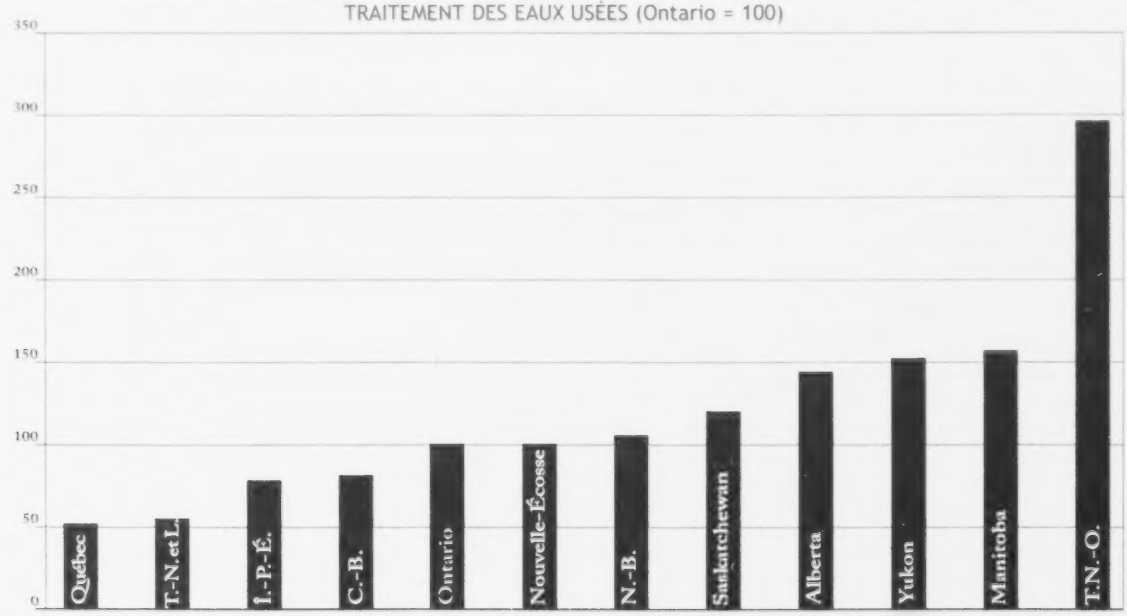
TARIFS DE L'EAU EN VIGUEUR DANS CERTAINS PAYS DE L'OCDE



Source : document de travail de l'OCDE, 1999

… et les prix des services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées de l'Ontario comptent parmi les plus bas au Canada :

INDICE DES PRIX RÉSIDENTIELS MENSUELS MOYENS DES SERVICES D'ALIMENTATION EN EAU ET DE TRAITEMENT DES EAUX USÉES (Ontario = 100)

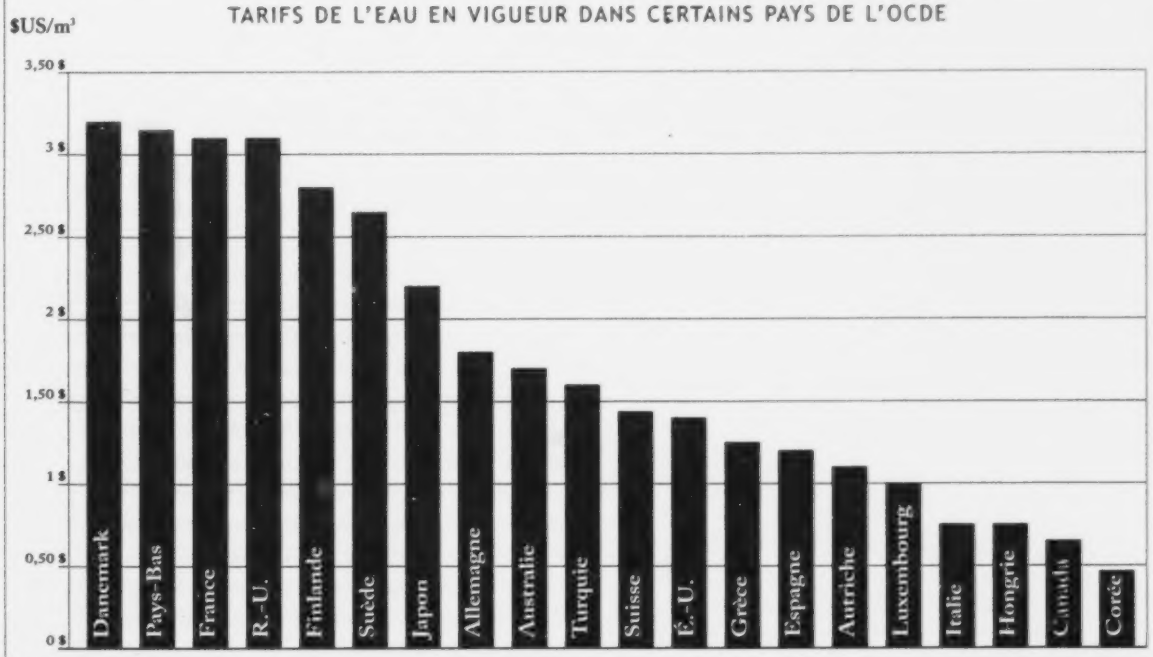


Source : Enquête sur la consommation et la tarification de l'eau dans les municipalités canadiennes d'Environnement Canada, 1999

FIGURE 2 : COMPARAISON DES TARIFS DE L'EAU

Les tarifs de l'eau en vigueur au Canada comptent parmi les plus bas au monde…

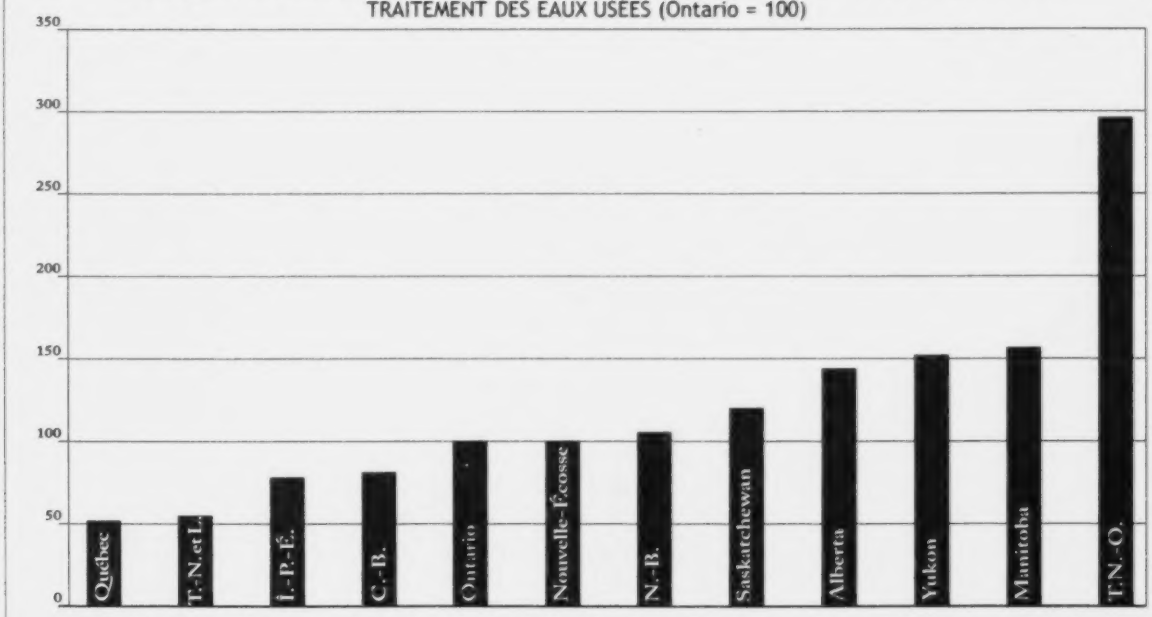
TARIFS DE L'EAU EN VIGUEUR DANS CERTAINS PAYS DE L'OCDE



Source : document de travail de l'OCDE, 1999

… et les prix des services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées de l'Ontario comptent parmi les plus bas au Canada :

INDICE DES PRIX RÉSIDENTIELS MENSUELS MOYENS DES SERVICES D'ALIMENTATION EN EAU ET DE TRAITEMENT DES EAUX USÉES (Ontario = 100)



Source : Enquête sur la consommation et la tarification de l'eau dans les municipalités canadiennes d'Environnement Canada, 1999

RÉFORMES NÉCESSAIRES

Le groupe d'experts pense qu'un nombre important de changements sera nécessaire au sein du secteur de l'eau afin de relever les défis qui nous attendent. Nous nous sommes concentrés sur les réformes suivantes pour assurer la durabilité des réseaux et le maintien de prix raisonnables.

L'échelle et la capacité des réseaux doivent augmenter.
Les réseaux doivent conjuguer leurs efforts afin de mieux gérer les risques, d'approfondir leur niveau d'expertise, de réaliser des économies d'échelle et de gamme et d'aider les clients dont les coûts sont les plus élevés. Les collectivités peuvent atteindre ces objectifs de nombreuses manières. Parce que les solutions ne seront pas les mêmes d'une partie à l'autre de la province, les collectivités locales doivent élaborer des solutions locales – et un organisme de réglementation professionnel objectif doit assurer l'exhaustivité et la rigueur de ces solutions.

La gouvernance doit être stricte et efficace.
Les réseaux d'aqueduc et d'eaux usées deviennent de plus en plus complexes et, dans la majorité des cas – surtout après consolidation en unités plus importantes – une entreprise appartenant à la municipalité constituerait le meilleur moyen d'être propriétaire de ces installations. Ceux qui sont chargés de les surveiller, qu'ils soient issus des conseils municipaux ou du secteur privé, doivent comprendre un vaste éventail d'enjeux qui sont souvent propres à l'exploitation des services publics. Par mesure de transparence, il est conseillé de garder les finances des services d'alimentation en eau séparées de celles de leurs propriétaires municipaux. Enfin, les services d'alimentation en eau doivent avoir la souplesse et disposer des outils nécessaires pour pouvoir réduire les coûts en faisant appel à la sous-traitance ou à d'autres formes de prestation.

La réglementation devrait reposer sur les résultats et être aussi peu contraignante que possible tout en assurant les objectifs de sécurité et d'abordabilité des services.
Les services d'alimentation en eau de l'Ontario auront besoin d'un organisme de réglementation d'un style nouveau qui évalue les plans d'activités et les tarifs proposés du point de vue de l'optimisation de l'échelle et de l'étendue des services et qui mesure les résultats dans une optique d'amélioration. Avec la création de services d'alimentation en eau de plus grande envergure, comme le prévoit le présent rapport, et la mise en place de nouvelles exigences en matière de délivrance de permis, la réglementation de la qualité de l'eau devrait mettre l'accent sur les résultats attendus plutôt que sur des règles détaillées. L'inspection et l'application de la loi devront être confiées à des personnes qualifiées, expertes en réglementation fondée sur les résultats qui tient compte de la gestion des risques.

Les réseaux doivent se tourner vers leurs clients pour assurer leur viabilité financière.
Les consommateurs devraient payer l'ensemble des coûts relatifs aux services consommés, ce qui nécessitera l'installation généralisée de compteurs. Cette mesure évitera de surdimensionner les réseaux tout en encourageant la conservation et le respect de la nature. Avec des prix qui tiennent compte du recouvrement intégral des coûts et l'amélioration des économies d'échelle, la plupart des réseaux d'alimentation en eau de l'Ontario seront en mesure de compter sur leur clientèle pour entretenir et exploiter leurs installations à long terme. La province ne devrait subventionner les réseaux que dans les cas où ils ne sont pas viables et devrait dans ces cas agir en qualité de fiduciaire des installations jusqu'à ce que le réseau soit rendu viable.

Les innovations technologiques et la formation devraient être utilisées pour réduire les coûts.
Le soutien actif de la province permettra aux services d'alimentation en eau de tirer partie plus rapidement des technologies qui permettent de réduire les coûts. La province a également un rôle à jouer en rendant les programmes de formation plus accessibles, en particulier pour le personnel des réseaux éloignés et isolés.

L'Agence ontarienne des eaux devrait être revitalisée.
Le personnel de première ligne de l'AOE possède des compétences et une expérience considérables, mais un manque d'orientation a semé des doutes sur son rôle, et la concurrence croissante dans le secteur a eu une incidence négative sur ses résultats financiers. L'AOE a besoin d'une révision de son mandat, d'une autonomie vis-à-vis de la province et d'un conseil d'administration axé sur les affaires.

Ces problèmes et les solutions recommandées n'ont rien de nouveau. Cela fait déjà un bon moment que les professionnels du secteur les ont perçus[6]. Ils reconnaissent en outre que plus on attend avant d'intervenir, plus les coûts deviendront élevés et plus la fiabilité des réseaux sera compromise. Ce qu'il faut, c'est donc simplement se mettre au travail; la suite de ce rapport indique comment.

[6] Canada, Environnement Canada, *Vers un renouveau : rapport définitif de l'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux* (Ottawa, septembre 1985); J.W. MacLaren, « Fundamental Issues in the Development and Management of Small Water Supply Systems », communication présentée lors de la 3e conférence nationale sur l'eau potable, St. John's (Terre-Neuve), 13 juin 1988; American Water Works Association, « Financing, Accounting and Rates », déclaration de principe adoptée par le conseil d'administration en 1965, révisée en 1982, réaffirmée en 1987 et révisée en 1992, 1998 et 2005.

EVOLUTION DU SYSTÈME ONTARIEN

Au XIX[e] siècle, les services d'eau et d'égout, là où il y en avait, relevaient du secteur privé, ayant d'abord été assurés par les occupants [7]. Cependant, dans toutes les régions, à l'exception des régions rurales peu peuplées dotées de bonnes sources d'eau souterraine, les limites de ces premiers réseaux primitifs ont été clairement démontrées par les épidémies périodiques qui ont fait des ravages, même dans les quartiers aisés [8].

Le rachat des entreprises privées par les municipalités a commencé au cours de la dernière partie du siècle, en même temps que l'apparition de théories adéquates sur la maladie. À la fin de la première décennie du XX[e] siècle, un consensus sur la meilleure façon de traiter l'eau potable a été élaboré : la coagulation et la filtration sur sable, suivies de la chloration. Toutefois, même si l'on savait comment procéder, les guerres et la crise de 1929 ont empiété sur les finances publiques pendant la majeure partie du milieu du siècle, le traitement de l'eau et des eaux usées étant souvent laissé pour compte.

Par conséquent, de très nombreux besoins n'avaient toujours pas été satisfaits à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le gouvernement provincial a de plus en plus assumé son leadership. En 1956, il a créé la Commission des ressources en eau de l'Ontario (CREO), dont le mandat était de construire, de posséder, d'exploiter, de réglementer et de financer les réseaux d'eau et d'égouts dans toute la province. La Commission est rapidement devenue un centre d'expertise de calibre mondial – en techniques de l'eau, en microbiologie et en santé publique – qui émerveillait les visiteurs. Cependant, à mesure qu'elle choisissait des emplacements et construisait des stations pour les collectivités florissantes des années 1950 et 1960, elle en est venue à être considérée par de nombreux fonctionnaires municipaux comme arrogante et insensible à la planification du développement local. On a mis fin aux activités de la CREO en 1972 et son personnel ainsi qu'un grand nombre de ses fonctions ont été transférés au nouveau ministère de l'Environnement.

Depuis lors, la balance de la participation à tous les aspects du secteur de l'eau penche de plus en plus vers les municipalités et autres intervenants, dont les ingénieurs-conseils, les économistes-conseils, les chercheurs universitaires et les groupes comme l'Ontario Municipal Water Association (OMWA) et l'Ontario Water Works Association (OWWA). Le rôle de planification et de coordination assumé par la province a pris fin avec la disparition de la CREO. La responsabilité de nombreux réseaux d'alimentation en eau a été transférée aux municipalités, y compris les nouvelles municipalités régionales, avec la promesse de généreux programmes de subvention. Le rôle de recherche de la Commission a finalement été dévolu au ministère de l'Environnement, au moment même où débutait une révolution dans le domaine des sciences de l'eau. Le premier document en anglais à laisser entendre que le chlore pouvait engendrer des sous-produits dangereux a été publié aux Pays-Bas en 1974 [9]. Un torrent de nouvelles idées et méthodes s'est ensuivi.

Le MEO, qui assumait un large éventail de responsabilités allant au-delà de l'eau et des eaux usées, ne pouvait pas maintenir le leadership technologique atteint par la CREO dans le secteur de l'eau. Il a de plus en plus été éclipsé par d'autres dans le domaine de la recherche. Le rôle du ministère en tant que propriétaire et exploitant directs de réseaux d'alimentation en eau a pris fin en 1993 avec la création de l'Agence ontarienne des eaux (AOE), un organisme provincial relevant du ministre de l'Environnement. Son budget de fonctionnement a diminué tout au long des années 1990. Les subventions étaient de plus en plus accordées de façon ponctuelle et les décisions les entourant étaient centralisées dans un organisme provincial qui se consacrait à tous les projets d'immobilisations. Depuis Walkerton, le principal centre d'intérêt du ministère porte de plus en plus sur l'élaboration et l'application de règlements. Au chapitre 6 du présent rapport, nous suggérons des changements qui pourraient profiter à la fois au ministère et aux propriétaires des réseaux d'aqueduc et d'eaux usées [10].

---

[7] Ontario, ministère du Procureur général, *document n° 1 commandé par la Commission d'enquête sur Walkerton – Water Supply and Sewage Infrastructure in Ontario, 1880-1990s: Legal and Institutional Aspects of Public Health and Environmental History*, par J. Benedickson, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2002.

[8] Gwyn, S., *The Private Capital: Ambition and Love in the Age of Macdonald and Laurier* (Toronto, McClelland & Stewart, 1984).

[9] Rook, J. J., « Headspace Analysis in Water » [traduit], H2O vol. 4, n° 17 (1971), pp. 385-387, et « Formation of Halogens During the Chlorination of Natural Water », *Water Treatment and Examination*, vol. 23 (1974), pp. 234-243.

[10] Conformément à la terminologie présentée au chapitre 1, dans le reste du présent rapport, les termes « services d'eau » et « réseaux d'alimentation en eau » comprennent à la fois l'alimentation en eau et le traitement des eaux usées, sauf indication contraire.

CONTEXTE LÉGISLATIF

Le fondement légal de la politique de l'Ontario à l'égard de l'eau réside dans la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* (LREO). Cette loi assigne à la ministre de l'Environnement et à ses délégués la supervision générale des eaux de l'Ontario, y compris le pouvoir d'approuver les ouvrages et les installations, d'entrer dans les propriétés et de procéder à des inspections, ainsi que de rendre des ordonnances et de les exécuter. Les règlements pris en application de la loi précisent les exigences en matière de qualité de l'eau potable, de délivrance de permis pour les sondeurs de puits et de permis de prélèvement d'eau, les obligations des stations d'épuration des eaux usées, les obligations de recueillir l'information et de la présenter, ainsi qu'un éventail d'autres questions. Les décisions des directeurs en vertu de la loi sont importantes et ont force obligatoire, bien qu'elles puissent faire l'objet d'un appel devant le Tribunal de l'environnement.

Depuis 1990, un certain nombre d'autres lois ont énormément changé le secteur de l'eau. La *Loi de 1993 sur le plan d'investissement* a créé l'AOE pour qu'elle soit propriétaire de stations et qu'elle en assure l'exploitation. En outre, la loi empêche une municipalité de céder la propriété des installations liées à l'eau à qui que ce soit, à l'exception d'une autre municipalité, sans rembourser les subventions provinciales qu'elle a reçues pour l'ensemble des installations en question.

La *Loi de 1997 sur le transfert des installations d'eau et d'égout aux municipalités* a cédé aux municipalités la propriété de quelque 230 stations d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées appartenant à la province par l'entremise de l'AOE. Avec cette cession, pratiquement tous les réseaux d'aqueduc et d'eaux usées de l'Ontario sont maintenant la propriété de la municipalité dans laquelle ils sont situés, qui en assure le contrôle. Au moment de la cession, de nombreuses municipalités ont choisi de continuer de faire appel à l'AOE pour l'exploitation.

La *Loi de 1995 sur les économies et la restructuration* a amené la fusion de nombreuses municipalités. Le nombre de municipalités en Ontario a presque chuté de moitié, passant de 815 en 1996 à 445 aujourd'hui. Dans la plupart des cas, cela a entraîné un regroupement parallèle de la propriété des réseaux d'aqueduc et d'eaux usées, mais pas nécessairement celui des exploitants ou l'intégration des activités d'alimentation en eau à celles de traitement des eaux usées.

La *Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie* a eu pour effet indirect d'unir les fonctions d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées dans les municipalités où une commission des services publics (CSP) avait précédemment assuré la distribution de l'électricité et l'alimentation en eau potable. La loi a exigé que les conseils municipaux créent des entreprises de distribution d'électricité, ce qui a mené à la dissolution de presque toutes les CSP. Dans l'ensemble, les municipalités ont décidé de réintégrer le traitement des eaux à la structure municipale, certaines choisissant de donner la prestation des services en sous-traitance.

GOUVERNANCE ET ORGANISATION

Au début des années 1990, l'Ontario disposait d'un certain nombre de modèles pour la régie des réseaux d'alimentation en eau. Une municipalité pouvait exploiter ses services de traitement des eaux usées (et possiblement ses services d'alimentation en eau en l'absence de CSP) comme un service municipal. Les municipalités régionales avaient la responsabilité des services d'alimentation en eau, bien que cette responsabilité fût partagée avec les municipalités de palier inférieur dans certains cas. Dans de nombreux endroits, l'eau potable était fournie par la CSP, qui était régie par un conseil élu. La province était à la fois propriétaire et exploitant de centaines de réseaux, pour la plupart plus petits.

Au cours des dix années suivantes, entre les changements de propriété, les décisions relatives à la sous-traitance et la création de nouvelles unités municipales, le nombre de modèles de structuration et de prestation possibles des services liés à l'eau s'est multiplié. En effet, une étude commandée pour le gouvernement provincial en 2002 a estimé que plus de 650 combinaisons et permutations théoriques de structures organisationnelles (tenant compte à la fois de la propriété et de l'exploitation des réseaux) pouvaient être utilisées dans le secteur de l'eau de l'Ontario. L'étude a consigné 51 types différents d'ententes effectivement en vigueur dans 448 municipalités à l'époque [11]. Dans les deux prochains chapitres, le groupe d'experts formule des recommandations à l'égard de la rationalisation de l'organisation et de la régie du secteur de l'eau, selon ses propres observations et l'évaluation des ententes existantes.

[11] PriceWaterhouseCoopers, *Structures des réseaux municipaux d'aqueduc et d'eaux usées en Ontario*, accessible sur le site Web du MRIP à l'adresse www.pir.gov.on.ca/userfiles/HTML/cma_4_35933_2.html.

Comme son prédécesseur, le gouvernement provincial actuel a pris un engagement à l'égard de toutes les recommandations formulées par le juge O'Connor dans le rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton. Les recommandations du présent rapport prennent donc appui sur ces directives.

Un certain nombre de politiques et de lois importantes ont eu des répercussions sur les réseaux d'alimentation en eau et leurs propriétaires et exploitants depuis la tragédie de Walkerton.

- La *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable* (LSEP) et ses règlements imposent un régime de délivrance de permis et d'accréditation aux fournisseurs d'eau potable. Il a fallu plusieurs années pour élaborer ce régime prescrivant une norme de gestion de la qualité de l'eau potable, mais il semble que le processus soit maintenant rendu aux étapes d'approbation finales; le ministère de l'Environnement entend d'ailleurs commencer à délivrer des permis en 2006, en attendant le résultat des consultations.

- Le Conseil consultatif sur les normes de qualité de l'eau potable, créé en vertu de la LSEP, a été chargé de préparer des conseils sur la mise au point finale des règlements en ce qui a trait aux petits réseaux communautaires. Le rapport du Conseil au ministre de l'Environnement a été publié le 22 mars 2005.

- Le 1er août 2004, des normes renforcées, exigeant l'accréditation de tous les exploitants de stations d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées, sont entrées en vigueur en vertu des règlements pris en application de la LSEP. L'accréditation des exploitants de stations d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées avait été entreprise en 1987 et rendue obligatoire en 1994 pour tous les exploitants de réseaux municipaux ne bénéficiant pas de droits acquis. Le MEO a donné jusqu'au 14 mai 2006 à tous les exploitants bénéficiant de droits acquis pour passer les examens d'accréditation. Si l'on prend les chiffres de 2002 comme référence, la moitié de tous les exploitants de réseaux d'alimentation en eau potable bénéficiant de droits acquis ont renouvelé leur accréditation jusqu'à maintenant.

- La *Loi de 2002 sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts* (LDREÉ) et ses règlements d'application exigeront que les municipalités élaborent des plans de recouvrement intégral des coûts et fixent leurs tarifs en matière d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées en conséquence. Ces tarifs doivent s'appuyer sur les plans de gestion des installations dont la LSEP exige la rédaction ainsi que la certification par un ingénieur professionnel. Les ministères compétents élaborent actuellement les éléments de la planification du recouvrement intégral des coûts.

- En juin 2004, la province a affiché un projet de loi sur la protection des sources d'eau potable au registre environnemental en vue de recueillir les commentaires du public. En plus de ceux-ci, elle a récemment reçu les rapports de deux groupes de travail qu'elle a convoqués, l'un portant sur les aspects techniques et l'autre, sur la mise en œuvre.

- La *Loi de 2002 sur la gestion des éléments nutritifs* et ses règlements exigent que les exploitants agricoles définissent des stratégies de gestion des éléments nutritifs dans le cadre de la protection des sources d'eau. Les grands exploitants d'entreprises d'élevage en Ontario doivent se conformer à la loi d'ici la fin de l'année. L'introduction progressive d'autres exploitations agricoles se fera en fonction de l'évaluation des risques. Cette loi et la protection des sources d'eau en général ont des répercussions sur la qualité de l'eau que les municipalités prélèvent et donc sur les frais qu'elles doivent engager pour la traiter.

- La province a également présenté le projet de loi intitulé *Loi sur les zones de croissance* et adopté la *Loi de 2005 sur la ceinture de verdure*, visant toutes deux à favoriser la densification de l'aménagement du territoire. Cette dernière loi crée une « ceinture de verdure » dans la région élargie du Golden Horseshoe (la région qui s'étend de la rivière Niagara à la partie ouest du lac Ontario jusqu'à Peterborough et Cobourg). L'orientation de principe de la *Loi sur les zones de croissance* devrait permettre d'empêcher à l'avenir l'aménagement de petites collectivités peu peuplées et dispersées qui coûtent cher à desservir.

Il a été question dans le rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton de la nécessité pour les entités qui supervisent et exploitent les réseaux d'alimentation en eau potable d'avoir une compréhension fondamentale de leurs rôles à titre d'intendants[12]. La province a imposé au propriétaire et à l'exploitant une « obligation de diligence » en vertu de l'article 19 de la LSEP, qui n'a pas encore été promulgué.

Le gouvernement actuel s'est engagé à interdire l'épandage des boues non traitées, terme générique désignant les eaux sanitaires provenant des toilettes portatives, des bassins de rétention, des fosses septiques et des dispositifs aérobies. Le Règlement de l'Ontario 347 pris en application de la *Loi sur la protection de l'environnement*, qui est entré en vigueur le 30 octobre 2003, a immédiatement interdit l'épandage des eaux sanitaires provenant des toilettes portatives. Le MEO avait précédemment interdit l'épandage de toutes les boues sur les sols en hiver, créant ainsi un besoin d'installations de stockage hivernales. Les options de traitement des boues provenant de toutes les sources sont présentement à l'étude, dont l'amélioration des stations d'épuration des eaux usées actuelles.

Jusqu'à maintenant, l'un des effets de l'évolution de cet environnement législatif a été d'encourager de nombreux petits réseaux à envisager des moyens de réduire les coûts et les risques en se joignant à leurs voisins ou en donnant l'exploitation et l'entretien en sous-traitance. Le prochain chapitre porte sur ce sujet.

L'accréditation des stations et des exploitants et l'établissement de plans de recouvrement intégral des coûts constituent un bon point de départ pour la santé à long terme des services d'eau. Le groupe d'experts recommande au chapitre 6 plusieurs améliorations à apporter à un cadre réglementaire fondamentalement valable.

[12] O'Connor, 2e partie du *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton*, p. 317.

Alors que les fournisseurs de services d'eau sont à la recherche de moyens de financer les investissements visant à garder leurs réseaux en bon état, tout en tenant compte de la nécessité de maintenir des tarifs raisonnables, ils doivent aussi faire face à un régime de plus en plus complexe sur les plans de la réglementation et des politiques. Le groupe d'experts a conclu que la gestion des coûts et des risques dans ce secteur où les activités évoluent rapidement exige l'adoption de nouvelles méthodes en matière d'organisation, de structuration et de régie des services d'eau, de conception, de construction et d'exploitation des installations ainsi que d'élaboration, d'approbation et d'utilisation de la technologie.

La première étape consiste à accroître l'envergure et la capacité des installations dans ce secteur. C'est dans les plus petites collectivités de la province, souvent isolées, que les inquiétudes concernant les coûts, les tarifs et les risques se font sentir avec le plus d'intensité. Là où les revenus sont inférieurs à la moyenne provinciale et la clientèle, limitée – ce qui décrit nombre de petites collectivités – l'on craint que les résidants n'aient tout simplement pas les moyens d'avoir des services d'eau.

Dans la plupart des régions de l'Ontario, les services d'eau peuvent atteindre l'envergure nécessaire en unissant leurs forces pour desservir de plus grandes régions. Ainsi, ils auront accès au personnel spécialisé et aux conseils dont ils ont besoin pour se conformer à la nouvelle réglementation et respecter l'obligation de diligence. Ces services d'eau élargis seront financièrement plus forts et plus viables à long terme. De plus, ils pourront compter sur une clientèle plus importante qui pourra les aider à protéger les clients des petits réseaux à coût élevé dans la région desservie.

La façon dont les systèmes pourraient s'unir et se consolider afin d'atteindre ces objectifs a présenté au groupe d'experts son plus grand défi. Bien que le raccordement physique des éléments d'infrastructure permette de réaliser les plus importantes économies, cela est impossible dans bien des parties de l'Ontario. Même les tentatives de partage de techniciens en vue d'économiser sont vouées à l'échec si les distances à parcourir sont telles que ces derniers passent plus de temps sur la route qu'au travail. Le groupe d'experts a reconnu que, pour que cela fonctionne, il fallait tenir compte d'une multitude de conditions, de risques et de besoins locaux.

C'est pourquoi le groupe d'experts en est venu à la conclusion qu'il faut adopter une démarche locale ascendante et qu'il revient au secteur municipal de prendre les devants. Les comtés, les villes et les cités de l'Ontario possèdent les compétences, les connaissances locales et, pour la plupart, les ressources professionnelles nécessaires pour élaborer les meilleures solutions locales possibles. Cependant, le groupe d'experts croit aussi qu'il est essentiel qu'un organisme de réglementation ayant l'autorité voulue pour faire en sorte que le changement se produise participe au processus afin de veiller à ce que l'exercice soit mené de façon opportune et rigoureuse et que les problèmes qui débordent des frontières municipales soient pris en compte.

TABLEAU 3 : INSTALLATIONS MUNICIPALES D'ALIMENTATION EN EAU SELON LA POPULATION DESSERVIE (2002)

Population desservie	Nombre d'installations	Pourcentage des installations
0 à 4 999	555	75,7
5 000 à 9 999	84	11,5
10 000 à 34 999	54	7,4
35 000 à 99 999	23	3,1
100 000 et plus	17	2,3
Total	**733**	**100**

Source : ministère de l'Environnement de l'Ontario

Remarque : Comprend les installations d'alimentation en eau appartenant 1° au secteur privé, mais exploitées par une municipalité ou desservant la population d'une municipalité, et 2° à des régies locales de services publics.

TABLEAU 4 : INSTALLATIONS MUNICIPALES DE TRAITEMENT DES EAUX USÉES SELON LA POPULATION DESSERVIE (2000)

Population desservie	Nombre d'installations	Pourcentage des installations
0 à 4 999	316	69,1
5 000 à 9 999	56	12,3
10 000 à 34 999	43	9,4
35 000 à 99 999	29	6,3
100 000 et plus	13	2,8
Total	**457**	**100**

Source : ministère de l'Environnement de l'Ontario

Les **tableaux 3** (p. 17) et **4** indiquent clairement que quelques réseaux urbains importants, tels que ceux de Toronto, de Hamilton et d'Ottawa, desservent un pourcentage élevé de la population de la province. À l'autre extrémité de l'échelle, l'Ontario compte des centaines de petits réseaux qui desservent de quelques dizaines à plusieurs milliers de clients.

En Ontario, comme ailleurs, les petits systèmes ont tendance à présenter les plus grands défis du point de vue de la gestion des risques. Ce n'est pourtant pas parce que le personnel des collectivités de moindre envergure est moins responsable ou compétent en tant que groupe. C'est tout simplement parce que les systèmes importants comptent sur un personnel plus spécialisé et des compétences plus pointues et qu'ils peuvent plus facilement investir dans la formation ainsi que dans des systèmes de surveillance et d'appoint de haute technicité.

Les résultats des tests du ministère de l'Environnement font état d'une corrélation entre la taille d'un réseau et la probabilité qu'un échantillon réponde aux normes de qualité (**tableau 5**, page suivante).

Ces résultats reflètent le fait que l'eau potable en Ontario satisfait généralement à des normes élevées. Toutefois, l'augmentation du taux de dépassement, qui est inversement proportionnelle à celle de la population, indique que les grands réseaux d'alimentation en eau sont en mesure de consacrer plus de ressources à la gestion des risques à l'origine d'échantillons défavorables. Ces résultats concordent avec les conclusions de l'Environmental Protection Agency des États-Unis qui note que les réseaux qui desservent moins de 10 000 clients ont de plus en plus de difficultés à respecter les normes [13].

Le groupe d'experts s'est aussi entretenu avec des spécialistes du secteur sur leurs expériences et leurs observations, non seulement en Ontario, mais aussi ailleurs. Selon eux, les gros exploitants peuvent généralement intervenir plus rapidement et plus efficacement en cas d'urgence parce qu'ils comptent sur un personnel, du matériel et une expertise plus importants. Il est essentiel de pouvoir intervenir en cas d'urgence : comme plus d'un expert l'a fait remarquer, ce n'est pas tant l'exploitation quotidienne d'une installation qui présente la plus grande menace pour la santé publique, que ce qui se passe lorsque les choses commencent à ne plus tourner rondement.

Le groupe d'experts considère la capacité accrue des gros services de gérer les risques comme étant un élément essentiel de sa vision globale de la façon dont le secteur de l'alimentation en eau doit être transformé.

Le groupe d'experts a maintes fois entendu parler des petites collectivités dont une grande partie des résidants comptent sur des revenus fixes ou dépendent d'un employeur unique. Dans un réseau de grande envergure, les coûts sont répartis sur un plus grand réservoir de clients, qui présentent habituellement des niveaux et des sources de revenus plus diversifiés. Cela permet d'accroître la stabilité financière du système.

[13] United States Environmental Protection Agency, Office of Water, *National Characteristics of Drinking Water Systems Serving Populations Under 10,000*. Préparé par The Cadmus Group, Inc. (EPA 816-R-99-010), juillet 1999. Accessible en ligne à l'adresse http://www.epa.gov/ogwdw/ndwac/smallsys/smallsys.pdf [22 mars 2005].

TABLEAU 5 : DÉPASSEMENTS MICROBIOLOGIQUES ET TAILLE DES RÉSEAUX, DE JUIN 2003 À MAI 2004

Population desservie	Nombre de réseaux d'alimentation en eau potable	Total des échantillons	Total des résultats des tests	Dépassements pour 10 000 tests
Moins de 5 000	546	104 692	310 376	33
5 000 à 10 000	58	20 220	56 103	28
10 000 à 50 000	70	41 979	128 205	26
50 000 à 100 000	19	19 819	54 375	15
Plus de 100 000	33	63 602	175 341	15
Total	**726**	**250 312**	**724 400**	

Source : ministère de l'Environnement de l'Ontario

Remarque : Le résultat d'un test correspond à la valeur du paramètre faisant l'objet du test. Un échantillon d'eau potable peut donner lieu à de multiples résultats (p. ex., deux résultats seront associés à cet échantillon s'il subit un test de dépistage d'*E.coli* et un test de numération sur plaques hétérotrophes).

Ces grands réseaux offrent également beaucoup plus de possibilités d'interfinancement, de sorte que les tarifs imposés aux clients des petits réseaux au sein d'une unité plus grande n'atteignent pas des niveaux excessivement élevés. Il ne s'agit pas simplement d'une observation théorique : le groupe d'experts a constaté qu'en Ontario, rares sont les municipalités de palier inférieur qui ont établi une tarification permettant d'éliminer ou même de réduire les écarts entre les tarifs au sein de l'ensemble de leur clientèle, alors qu'il s'agit d'une pratique courante dans les municipalités à palier unique et les municipalités de palier supérieur qui sont responsables de la tarification de l'eau. Le chapitre 8 explique, de façon plus détaillée, pourquoi et comment l'interfinancement peut servir à modérer les tarifs pour certains usagers.

Les économies d'échelle résultent de la réduction des dépenses en immobilisations par client des grandes installations d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées et, dans une moindre mesure, des coûts d'exploitation. Les économies d'échelle en ce qui a trait à l'approvisionnement en eau et à la collecte des eaux usées diminuent au fur et à mesure que les réseaux se développent et disparaissent à des distances relativement faibles des installations de traitement. Nous passerons en revue la documentation sur ces sujets complexes à l'annexe D.

Les économies d'échelle surviennent à divers plans tels que l'achat en vrac de produits chimiques et de fournitures, la coopération entre un certain nombre de municipalités et de réseaux dans le but de négocier de meilleurs prix pour d'autres facteurs de production comme les tests, la productivité de l'exploitant, les possibilités d'automatisation et autres. Il y a de plus fortes chances que les grands réseaux aient des ingénieurs et des opérateurs hautement

<< On trouve dans tout l'Ontario de nombreuses installations de dépollution de l'eau et d'alimentation en eau qui affichent une capacité excédentaire. Il arrive souvent, toutefois, qu'il soit impossible d'offrir des services d'eau et d'égout aux lotissements existants des municipalités avoisinantes parce que les municipalités ne peuvent parvenir à s'entendre sur le partage des services. >>

Robert M. Sweet,
président du conseil, comté de Renfrew

qualifiés au sein de leur personnel ainsi que des microbiologistes et des spécialistes de la santé publique soit parmi leur personnel, soit en disponibilité, que les systèmes de moins grande envergure. Sur le plan de l'exploitation, la réduction des coûts que réalisent les grands réseaux va généralement de pair avec la diminution des risques pour la santé publique.

On peut aussi réaliser des économies sur le plan des immobilisations. En Ontario, un grand nombre de petites installations ont été construites parce que la possibilité de faire venir l'eau d'une autre installation s'avérait excessivement onéreuse. Cependant, certaines petites installations ont été construites – au moyen de subventions provinciales – malgré le fait qu'une municipalité située à proximité avait une capacité suffisante pour fournir le service. Il s'agit d'une utilisation inefficiente du capital, malheureusement appuyée par les politiques subventionnaires provinciales. Une planification élargie devrait permettre de prendre de meilleures décisions à l'avenir. (Tout comme la fin des subventions inappropriées des paliers supérieurs de gouvernement qui déforment la prise de décisions éclairées, comme nous l'expliquerons au chapitre 7.)

Les économies de gamme sont aussi possibles lorsqu'une seule entité est responsable de toute la gamme des services d'eau : détermination des sources d'approvisionnement, traitement et distribution de l'eau potable, ainsi que collecte, traitement et évacuation des eaux usées, des eaux pluviales et des eaux de fonte. Les grands réseaux peuvent se permettre d'avoir des services de gestion, de planification et d'exécution financière et technique et de préparation de rapports destinés au public d'une qualité supérieure à ceux des réseaux plus petits et l'une des façons de devenir plus gros consiste à réunir tous les services d'eau en une seule entreprise de services publics.

Les plus petites installations – celles qui desservent grosso modo moins de 2 000 clients – ont incontestablement les coûts unitaires les plus élevés et on peut s'attendre à ce que ce seuil augmente en fonction de la complexité accrue des aspects réglementaires et techniques. La réalisation d'économies d'échelle au niveau des petites installations est essentielle pour s'attaquer au problème de l'abordabilité. De nombreux réseaux dont les coûts sont les plus élevés se trouvent dans des collectivités où les revenus sont inférieurs à la moyenne et où la question de l'abordabilité pose un problème.

Passation de marchés plus efficace

Dans une large mesure, on peut aussi réaliser des économies en regroupant des réseaux lorsque l'exploitation d'un certain nombre d'entre eux est confiée à un seul opérateur sous contrat. En réalité, en essayant de créer leurs propres modèles de « réseau en étoile », qui comprend au moins une ville importante dans le territoire desservi, les entrepreneurs, y compris l'AOE et ses concurrents du secteur privé, espèrent tirer parti des économies d'échelle.

La passation de marchés consiste à négocier et à gérer soigneusement les contrats afin de surmonter les problèmes associés au fait que la propriété et l'exploitation des installations relèvent de deux parties différentes, question abordée au chapitre suivant. Dans ce cas, la coordination de la passation des marchés à un niveau supérieur réduira au minimum les coûts de rédaction et de gestion du contrat. Cela pourrait aussi permettre d'assurer une meilleure répartition des risques et des avantages entre les propriétaires et les exploitants.

L'impartition s'est avérée une bonne solution dans de nombreux secteurs et elle devrait se poursuivre. Cependant, elle ne règle pas en soi les questions d'interfinancement des tarifs, la coordination au-delà des limites municipales ou l'optimisation conjointe des dépenses d'immobilisations et de fonctionnement.

Une technologie plus appropriée

Une démarche coordonnée permettra aux services d'eau d'être davantage en mesure d'agir face aux besoins de technologie de rechange. Cela est tout particulièrement important lorsqu'un petit réseau à coût élevé ne peut pas se raccorder physiquement à un autre dont les coûts sont inférieurs. Dans ces cas, le traitement de l'eau au point d'entrée pourrait s'avérer une meilleure solution qu'un réseau central [16].

S'il faut conserver une petite installation, une technologie novatrice pourra en permettre l'exploitation à distance, c.-à-d. que des travailleurs qualifiés surveillent et même commandent les installations à partir d'un emplacement central. EPCOR, la société de services énergétiques et d'eau appartenant à la ville d'Edmonton, a compris les avantages, sur les plans des coûts, de la fiabilité et de la gestion des risques, de l'exploitation à distance des installations d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées [17]. Il en va de même pour l'AOE.

[16] Boisvert, R. et T. Schmit, « Tradeoff Between Economies of Size in Treatment and Diseconomies of Distribution for Rural Water Systems », *Agricultural and Resource Economics Review*, vol. 27, n° 2 (1997), pp. 237-247.

[17] Shariff, R. et coll., « Centralized Remote Operation of Multiple Water and Wastewater Plants », Information Management and Technology Conference Proceedings, Kansas City, avril 2002.

Il sera toutefois plus facile de convaincre les organismes de réglementation que de tels changements ne mettront pas en péril la sécurité de l'alimentation en eau ou la qualité de l'environnement s'ils sont appuyés par les ressources d'un service plus important.

En vertu de la LDREE, tous les propriétaires de réseaux municipaux d'alimentation en eau doivent préparer un plan visant à adopter une tarification prévoyant le recouvrement intégral des coûts. Le fait d'envisager les réseaux comme un ensemble permettra de réduire les coûts de préparation de ces plans, de trouver des solutions davantage intégrées et d'obtenir de meilleurs résultats. Cela se traduira également par d'énormes économies de temps. Sans porter la planification à un niveau supérieur, on aboutira à un processus d'analyse et d'approbation des plans de recouvrement intégral des coûts des centaines de réseaux actuellement en place pour le moins lourd et probablement irréalisable dans un délai raisonnable.

Dans un même ordre d'idées, la combinaison à l'avenir de la planification d'un groupe d'installations qui puisent leur eau à la même source ou déversent leurs effluents dans le même milieu récepteur devrait permettre de réduire les coûts et d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan environnemental.

L'ÉVALUATION DES REGROUPEMENTS

Le groupe d'experts a consacré beaucoup de temps à deux questions particulières relativement au regroupement des réseaux : La responsabilité des installations d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées devrait-elle incomber uniformément à un niveau supérieur dans le Sud de l'Ontario? Comment pourrait-on réaliser de plus grandes économies d'échelle dans le Nord, où il n'existe aucune administration de niveau supérieur?

La première option envisagée a été le maintien du statu quo tout en espérant que la planification du recouvrement intégral des coûts, l'accroissement du fardeau réglementaire et autres outils d'intervention permettraient d'obtenir des résultats. Le groupe d'experts a conclu que cela pourrait être le cas. Cependant, cela prendrait trop de temps et les regroupements se feraient de façon sporadique, ce qui pourrait retarder l'élaboration de solutions visant plusieurs comtés ou transcendant les limites des municipalités. Dans le Nord, où la responsabilité ne peut incomber à aucun comté, les chances de regrouper les réseaux sont bien moindres et, dans le cas où cela se réaliserait, le processus serait beaucoup plus long que dans le Sud.

<< Il existe des signes croissants indiquant que les petites municipalités seraient heureuses de céder leurs réseaux d'alimentation en eau en raison des normes, des coûts et des responsabilités éventuelles accrus [...] une loi imposant une telle démarche peut être la seule façon d'en assurer la mise en œuvre. >>

Ontario Water Works Association et
Ontario Municipal Water Association

De plus, le groupe d'experts, reconnaissant que la démarche actuelle concernant la réglementation de la qualité de l'eau est exagérément coûteuse, souhaitait recommander l'adoption d'un système fondé sur les résultats, mais avait l'impression qu'un tel système ne pouvait être possible que si les services d'eau étaient assez importants pour fournir la capacité de gestion des risques nécessaire. Finalement, l'absence de regroupement ne pourrait aboutir qu'à un accroissement des risques et des coûts dans le secteur : en dépit d'exemples frappants à l'effet contraire, le groupe d'experts a constaté que la majorité des réseaux qui desservent moins de 2 000 clients éprouvent des difficultés. Les normes plus strictes en cours d'élaboration mettront encore davantage leurs ressources à dure épreuve.

À l'autre extrémité du spectre, le groupe d'experts aurait pu recommander un regroupement immédiat, par voie législative, au niveau des comtés dans le Sud et sous forme de districts de service dans le Nord. Cette solution présentait aussi des inconvénients. Elle ne tenait pas compte des groupements de collectivités qui ont mis en place des réseaux en étoile sans tenir compte des limites de comté. Elle n'inciterait pas les municipalités séparées qui se trouvent à l'intérieur des limites d'un comté à participer au processus ni ne garantirait la coopération des comtés au-delà de leurs limites. Cela semblait plus qu'il n'en fallait dans les comtés qui ne comptent qu'un ou deux petits réseaux. Elle n'offrait aux municipalités que peu ou pas d'occasions d'adapter les solutions à leurs besoins – et s'il y a un fait sur le secteur de l'eau que le groupe d'experts a compris, c'est que chaque système est unique en soi. En dernier lieu, il s'agirait d'une solution imposée par une autorité supérieure et, comme le regroupement des municipalités l'a bien démontré, une méthode élaborée par les parties touchées sera toujours mieux acceptée.

Le groupe d'experts a conclu en bout de ligne que les municipalités doivent mettre au point leurs propres solutions. Pour que le processus soit efficace, il doit toutefois être mis en œuvre à un niveau suffisamment élevé et dans un cadre assez tendu pour faire en sorte non seulement que des solutions soient élaborées, mais aussi que le processus soit exhaustif, qu'il amène toutes les parties municipales intéressées à participer et qu'il donne lieu dans un délai raisonnable à des solutions qui permettront de réduire le plus possible les coûts et les risques. Le groupe d'experts croit que le meilleur moyen d'y arriver est d'avoir recours à un processus de planification opérationnelle couvrant, dans le Sud, la région géographique de chaque comté, municipalité régionale et municipalité à palier unique à l'extérieur des limites de comté et, dans le Nord, les « groupements » de collectivités. Il s'agit, dans chaque cas, des limites territoriales minimales dont la planification opérationnelle doit tenir compte et les municipalités responsables de la planification sont encouragées à les élargir chaque fois que cela est possible et réalisable. Dans tous les cas, les collectivités des Premières nations devraient être invitées à participer au processus de planification.

Lorsque l'alimentation en eau et le traitement des eaux usées sont du ressort exclusif d'une municipalité à palier unique à l'extérieur des limites d'un comté, la planification opérationnelle sera raisonnablement simplifiée. Les principaux nouveaux éléments consisteront à examiner les avantages de la création d'une société d'alimentation en eau, traitée plus en détail dans le chapitre suivant, et à collaborer avec les municipalités avoisinantes, le cas échéant, afin d'examiner les possibilités de réduction des coûts et des répercussions sur l'environnement. Comme les municipalités régionales sont responsables de la plupart des services et des installations d'alimentation en eau, le présent rapport recommande le renforcement de leur rôle de sorte qu'elles soient responsables de tous les services relevant de ce secteur. Elles devraient donc s'acquitter de la planification opérationnelle au nom des municipalités situées à l'intérieur de leurs limites.

Ailleurs, cependant, des changements plus importants s'imposent. Les comtés doivent collaborer avec leurs municipalités de palier inférieur qui possèdent des réseaux municipaux et avec les municipalités séparées qui se trouvent à l'intérieur de leurs limites pour élaborer des plans d'activités. Dans la plupart des cas, les comtés devront prendre les devants pour élaborer le plan d'activités en raison des besoins complexes associés à leurs petits réseaux très dispersés. Lorsque la clientèle d'une municipalité séparée est beaucoup plus importante que celle du comté avoisinant, il faudrait toutefois procéder à une planification conjointe.

Le groupe d'experts croit que grâce à la planification opérationnelle, les municipalités devraient vraisemblablement trouver des occasions de réduire les risques et les coûts et d'accroître leurs capacités professionnelle et technique en regroupant des réseaux, tout particulièrement dans le cas des comtés, de leurs municipalités de palier inférieur et des municipalités séparées. Le présent rapport recommande la création d'une commission ontarienne des eaux, qui fait l'objet d'une description plus détaillée au chapitre 6. Le rôle de la Commission des eaux de l'Ontario consistera en grande partie à évaluer si les plans d'activités sont conçus pour permettre de tirer parti de ces occasions de la manière la plus sensée pour les municipalités concernées. Toutes les solutions qui supposent un regroupement exigent une réflexion sérieuse au sujet du modèle de gouvernance et de responsabilisation. Le chapitre suivant traite du bien-fondé de la création d'une société chargée de régir les installations regroupées.

Dans le Nord, les groupements de services d'eau, dont il est question plus loin, établiraient des plans similaires; cependant, comme les réseaux sont plus petits, qu'il est plus difficile de réaliser des économies d'échelle et qu'il n'existe pas encore d'administrations de palier supérieur, le regroupement de la propriété peut ne pas être possible.

Il est essentiel de noter que ce processus de planification opérationnelle ne s'ajouterait pas aux plans de recouvrement intégral des coûts exigés en vertu de la LDREÉ. Au contraire, il regrouperait, en réalité, tous les renseignements locaux et toute la planification effectuée à ce jour afin de les intégrer à un niveau supérieur. Il comprendrait les plans exigés aux termes de la LDREÉ pour l'ensemble du territoire de planification et non pour chaque municipalité prise individuellement. Les plans de recouvrement intégral des coûts devraient toujours être examinés par un vérificateur au nom du service d'eau et les plans de gestion des installations prévus dans le plan d'activités devraient être approuvés par un ingénieur.

Toutefois, le plan d'activités renfermerait des éléments supplémentaires. Par exemple, il aborderait toute intégration requise des réseaux existants et le niveau d'impartition de l'exploitation. Il devrait indiquer dans quelle mesure la conformité avec les politiques provinciales de gestion de la croissance et le plan officiel de la municipalité est respectée, en reconnaissant que ce dernier doit aussi s'harmoniser avec les besoins de protection des sources d'eau. Même si le plan d'activités englobe tous les systèmes d'alimentation en eau à l'intérieur des limites

du comté et des groupements, il examinerait aussi les possibilités de collaboration avec d'autres voisins dans le but de réduire davantage les coûts. Il prévoirait une perspective à long terme, y compris les besoins d'investissements importants, à la base de la structure tarifaire proposée dans le plan d'activités. La structure tarifaire déterminerait également si les tarifs des systèmes à coûts plus élevés seraient interfinancés par l'ensemble de la clientèle et dans quelle mesure.

Le plan d'activités initial établirait aussi un modèle au chapitre de la régie, de la responsabilisation et des finances. Le groupe d'experts s'attend à ce que le modèle de régie le plus approprié dans la plupart des cas soit une société de services publics, comme le souligne le chapitre 5. Une société de services publics peut notamment constituer la seule façon de régler la question de la dette transmise au niveau du comté ou du groupement à la suite de la cession des installations. Dans les cas où cette option n'est pas choisie, le plan devrait en expliquer les raisons.

Les municipalités de palier inférieur des comtés et toutes les collectivités faisant partie des groupements, y compris les régies locales de services publics, devraient participer de près à l'élaboration du plan d'activités, tout particulièrement à celle du modèle de régie et de responsabilité. Ce processus de planification intégrée permettra à chaque municipalité qui possède un réseau d'alimentation en eau d'économiser les frais d'élaboration d'un plan de recouvrement intégral des coûts. Il renforcera également la responsabilisation au niveau local.

Le groupe d'experts croit que le processus de planification opérationnelle ne sera pleinement efficace que si la province crée une commission ontarienne des eaux. Le chapitre 6 passe brièvement en revue les pouvoirs et les activités de cet organisme proposé. Le groupe d'experts indique toutefois que le processus de planification peut commencer avant la création de cette commission, en vertu des pouvoirs dont dispose le ministre de l'Environnement aux termes des dispositions actuelles de la LDREÉ.

Recommandation 4.1
La province devrait exiger, aux termes des articles 3, 4, 9 et 10 et, le cas échéant, 11 de la LDREÉ, la création de plans d'activités à présenter à la Commission des eaux de l'Ontario. Ces plans devraient être préparés par les municipalités à palier unique situées à l'extérieur des limites d'un comté, par les municipalités régionales et par les comtés travaillant en collaboration avec les municipalités de palier inférieur et les municipalités séparées à palier unique situées à l'intérieur de leurs limites.

Recommandation 4.2
Les régions géographiques visées dans un plan d'activités pourraient, après entente avec le ou les territoires de compétence pertinents, s'étendre au-delà des limites du comté, de la municipalité à palier unique ou de la municipalité régionale et devraient, si possible, comprendre au moins 10 000 clients.

Recommandation 4.3
Le plan d'activités devrait être conforme à toutes les exigences de la LDREÉ et de la LSEP, à la politique provinciale de gestion de la croissance et aux plans officiels des municipalités; il devrait prévoir un modèle de gouvernance, de responsabilisation et de financement, proposer une structure tarifaire et tenir compte des éléments suivants :

- les efficiences découlant des choix technologiques et de l'innovation, ainsi que les économies d'échelle et de gamme;
- la prestation efficace des services, y compris les possibilités de sous-traitance actuelles ou revues;
- les collectivités économiques naturelles, telles que les centres qui attirent des navetteurs de la région avoisinante;
- la gestion des boues au niveau du comté ou de plusieurs comtés;
- les principes de gouvernance énoncés dans les recommandations 5.1 à 5.5.

Dans le cas des municipalités situées dans la région de Muskoka et des bassins-versants du lac Simcoe et des rivières Grand, Thames et Rideau, le plan devrait prévoir le besoin de collaboration pour régler les problèmes de pollution.

Recommandation 4.4
Le plan d'activités devrait être approuvé par le conseil du comté ou de la municipalité régionale et par celui de toute municipalité séparée incluse et présentée à la Commission des eaux au plus tard le 30 juin 2007.

Recommandation 4.5
La Commission des eaux pourrait exiger la correction des lacunes dans un plan d'activités ou un groupe de plans d'activités, sans pour autant prolonger les délais, avant d'accepter le ou les plans et de les analyser en profondeur.

Recommandation 4.6

La Commission des eaux devrait rendre une décision relative au plan d'activités au plus tard le 30 juin 2008. Dans les cas où, en dépit de demandes de corrections des lacunes, un plan satisfaisant n'a pas été présenté ou la Commission n'approuve pas le plan présenté, cette dernière pourrait exercer les pouvoirs prévus à l'article 12 de la LDREÉ.

La carte de la page 29 illustre, pour le Sud de l'Ontario, les limites géographiques des comtés, avec les cités et villes séparées mises en évidence; les municipalités urbaines et rurales à palier unique situées hors des limites des comtés et les municipalités régionales. Cela correspond approximativement au degré de planification organisationnelle que l'on devrait effectuer dans le Sud de l'Ontario.

Alors que la Commission des eaux aura un certain nombre de responsabilités permanentes, cette première initiative exigera des ressources plus importantes (et possiblement plus diversifiées) que celles dont elle aura besoin de façon permanente. De plus, ces activités se dérouleront au moment où la Commission des eaux sera en train de s'établir et de se doter en personnel. La Commission devrait, du moins au cours de cette période, donner en sous-traitance le plus d'évaluations possible des plans d'activités.

PLANIFICATION TRANSCENDANT LES FRONTIÈRES

La province devra assurer la coordination et la planification à l'échelon régional. Certaines régions font face à des problèmes locaux complexes qui nécessitent des solutions qui transcendent les limites des comtés. À titre d'exemples, citons les bassins-versants mentionnés à la recommandation 4.3, qui sont déjà surchargés d'éléments nutritifs, et le littoral canadien du lac Ontario, où la juxtaposition des prises d'eau et des sorties d'égout exige des solutions de portée régionale. Les propriétaires de réseaux devront collaborer pour déterminer les besoins en infrastructure dans ces régions, et c'est pour cette raison que le MEO devrait aider les nouveaux services d'eau à coordonner leur processus de planification opérationnelle. Il se peut qu'au fil du temps, les entités concernées souhaitent passer du stade de la collaboration en matière de planification à celui de l'établissement d'organismes conjoints permanents, mais cela concerne l'avenir.

Il existe une contrainte législative à une coopération accrue qui devrait être éliminée : un article de la LREO exige une audience publique dans le cas des réseaux d'égout qui transcendent les limites municipales. Cette question devrait être dûment traitée dans les plans d'activités.

Recommandation 4.7

L'article 54 de la LREO devrait être abrogé.

LES RÉSEAUX DE PIPELINE

Dans le Sud-Ouest de l'Ontario, quatre réseaux de pipeline alimentent en eau un certain nombre de municipalités dans plusieurs comtés. Il s'agit des réseaux du lac Huron et d'Elgin, qui alimentent London (une cité séparée) de même qu'un certain nombre de collectivités des comtés de Middlesex, de Huron et d'Elgin; du pipeline Union, qui alimente un certain nombre de municipalités de plus petite taille dans le comté d'Essex; et du réseau de Lambton, qui alimente Sarnia et plusieurs autres collectivités du comté de Lambton. Ces réseaux peuvent fournir, à relativement peu de frais, de l'eau aux collectivités qui y participent. (Le chapitre 10 examine un pipeline quelque peu différent qui va de Collingwood à Alliston.)

Les commissions conjointes qui régissent ces réseaux sont composées de représentants des municipalités qui sont conjointement propriétaires des réseaux. La planification opérationnelle dans ces régions devra tenir compte de ces situations particulières et de leur mode de régie. Il serait important de déterminer si la responsabilité du pipeline devrait relever du comté. La démarche la plus simple consisterait à ce que les municipalités participantes cèdent la propriété du réseau au comté. Les mêmes représentants pourraient siéger à la commission conjointe, mais parleraient au nom du comté plutôt qu'à celui de leurs municipalités respectives. Les activités de la commission devraient être coordonnées avec celles des services d'eau du comté, qui seraient responsables de toutes les installations hydriques du comté, y compris les installations de traitement des eaux usées et les réseaux d'alimentation en eau potable n'utilisant pas de pipeline. Un tel arrangement pourrait permettre d'améliorer le processus décisionnel quant à la façon et au moment de prolonger le pipeline vers les collectivités situées à l'intérieur du comté ou quant à savoir s'il faut le faire pour appuyer la croissance ou de nouveaux aménagements.

Certains se sont demandé si, à long terme, des pipelines conjoints puisant l'eau dans les Grands Lacs devraient être utilisés pour favoriser la croissance future dans des régions qui autrement devraient compter sur d'autres sources.

On a fait valoir que ces projets à grande échelle offrent des avantages par rapport aux autres solutions. Ils peuvent alléger les pressions sur les rivières, les lacs plus petits et les nappes aquifères. Ils offrent des avantages du point de vue environnemental parce que ces autres sources risquent davantage de souffrir de prélèvements importants d'eau. Ils peuvent aussi permettre de réduire les coûts de traitement parce que l'eau des Grands Lacs est au départ généralement plus propre, surtout si on la compare aux sources d'eaux superficielles qui ont été contaminées par des rejets d'effluents et les eaux de ruissellement agricoles et industrielles.

Même si cela est vrai, le groupe d'experts considère qu'il serait erroné de croire que les pipelines sont la panacée des problèmes associés à la croissance. Bien que les coûts de traitement et les répercussions sur l'environnement à long terme puissent être plus faibles, les projets à grande échelle exigent d'énormes investissements en immobilisations et des coûts d'énergie permanents importants pour pomper l'eau [16].

Les considérations les plus importantes concernant les pipelines touchent toutefois des enjeux plus fondamentaux. Le groupe d'experts croit que la première et la plus importante mesure que doivent prendre les collectivités aux prises avec des problèmes d'alimentation en eau liés à la croissance est de mieux gérer la demande. Comme nous l'expliquons plus en détail au chapitre 8, la gestion de la demande peut atténuer sensiblement les pressions sur les sources d'eau existantes et permettre de retarder des projets d'immobilisations importants.

Les municipalités et la province devront également prendre des mesures pour mieux gérer les répercussions globales de la croissance et des pressions qu'elle entraîne – non seulement dans le cas des services d'eau, mais aussi des routes et autres services publics. La *Loi sur les zones de croissance* proposée ainsi que les plans officiels des municipalités constituent un mécanisme approprié de mise en œuvre de la politique provinciale sur la gestion de la croissance.

Une fois que les nouveaux services d'eau recommandés dans le présent rapport auront pris des mesures en vue d'accroître la conservation et que les municipalités auront établi des plans de croissance conformes à la politique provinciale, les besoins à long terme en matière de services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées devraient apparaître beaucoup plus clairement. Il se peut alors qu'un pipeline à grande échelle, peut-être construit en collaboration avec les services d'eau avoisinants, puisse constituer une solution possible pour certaines collectivités. La décision devrait tenir compte des facteurs économiques et des répercussions environnementales de tous les choix disponibles. Comme un pipeline pourrait potentiellement desservir une grande région, le gouvernement pourrait avoir à jouer un rôle de coordonnateur par l'entremise du MEO et du MRIP.

LE NORD

Le Nord de l'Ontario doit relever des défis uniques pour réaliser de plus grandes économies d'échelle et accroître la capacité de ses installations. Premièrement, toutes les municipalités sont à palier unique – il n'existe aucun comté et, par conséquent, peu d'antécédents de collaboration dans le cadre d'une municipalité de palier supérieur [17]. Deuxièmement, les réseaux sont habituellement petits et largement dispersés. Troisièmement, nombre de collectivités connaissent une diminution de leur taille et de leur richesse. Finalement, certaines collectivités sont le résultat de décisions passées qui ont été approuvées par les gouvernements provinciaux du temps concernant l'emplacement des travailleurs chargés d'effectuer des travaux d'extraction des ressources, sans qu'ils aient beaucoup réfléchi à ce qui se passerait lorsque les ressources seront épuisées.

Comme c'est le cas dans le Sud de l'Ontario, la coordination des mesures permettant de réaliser de plus grandes économies d'échelle peut aider à atténuer les coûts et les risques. Les groupements de collectivités devraient élaborer ensemble les plans d'activités qui devraient généralement respecter les principes énoncés au présent chapitre. Le groupe d'experts a observé certains choix relativement explicites dans la composition de tels groupements, chacun étant composé d'une municipalité principale et de collectivités situées à une distance raisonnable, du moins dans le contexte du Nord de l'Ontario. L'annexe E dresse une liste des groupements possibles, alors que la carte de la page 28 illustre ces groupements.

[16] Un autre point négatif parfois soulevé a trait au fait que les pipelines peuvent causer des « échanges d'eau entre bassins », c'est-à-dire que l'eau d'un bassin-versant est traitée puis déviée vers un autre bassin-versant; toutefois, le groupe d'experts est d'avis que cela ne devrait pas poser de problème dans la mesure où tout le Sud de l'Ontario se trouve dans un bassin et que les eaux s'écoulent toutes en fin de compte dans l'un des Grands Lacs.

[17] Les conseils d'administration de district des services sociaux (CADSS) actuels offrent bien des services à plus d'une municipalité.

Les groupements peuvent limiter les frais d'exploitation, offrir une plus grande capacité et aider à attirer et à conserver des exploitants contractuels qualifiés. Dans le cadre du processus de planification opérationnelle, les groupements devraient aussi se concentrer sur l'efficacité du processus décisionnel concernant les dépenses en immobilisations.

Recommandation 4.8
La municipalité principale de chaque groupement du Nord devrait prendre les devants dans l'élaboration du plan d'activités, en respectant le processus et les dates limites énoncés dans les recommandations 4.1 à 4.6, et inciter les municipalités, les régies locales de services publics et les collectivités des Premières nations à participer au groupement, au besoin.

Il est évident que la recherche de 10 000 clients habitant suffisamment près les uns des autres représentera un problème dans bien des régions. En conséquence, et en l'absence d'une municipalité de palier supérieur, il sera difficile de réaliser tous les avantages associés aux économies d'échelle. Pour ces raisons, auxquelles s'ajoutent les coûts élevés des services d'eau dans toute la région du Nord, le groupe d'experts prévoit que certains systèmes auront constamment besoin de l'aide financière de la province. Les systèmes non viables sont traités au chapitre 7.

Les travaux de regroupement dans les municipalités régionales sont presque achevés. À l'heure actuelle, cinq des huit municipalités régionales ont un contrôle exclusif sur les services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées. Toutefois, dans les régions de York, de Waterloo et de Niagara, les municipalités de palier inférieur peuvent participer à la collecte des eaux usées domestiques. Dans certains endroits, l'alimentation en eau en gros relève de la municipalité régionale, alors que les municipalités de palier inférieur se chargent de la distribution et de la facturation. Ce partage de responsabilités, qui semble un anachronisme, a entraîné, dans au moins un cas constaté par le groupe d'experts, des frictions entre une municipalité de palier inférieur et la région. Qui plus est, aucune région n'a de compétence exclusive en matière de collecte et d'installations de traitement des eaux de ruissellement – les municipalités de palier inférieur peuvent jouer un rôle dans ce domaine, en établissant notamment leurs propres règlements. Les systèmes de traitement des eaux de ruissellement ont une incidence sur les besoins en matière de qualité et de traitement de l'eau, ainsi que sur la tarification du traitement des eaux usées. Il faut uniformiser tous ces arrangements.

Recommandation 4.9
La *Loi sur les municipalités* devrait être modifiée afin d'accorder aux municipalités régionales une compétence exclusive sur tous les éléments du secteur de l'alimentation en eau et du traitement des eaux usées.

Les principaux coûts associés à la planification des activités ont trait à l'inventaire des installations et à la préparation des plans de gestion. Le secteur municipal assume déjà les frais de la réglementation supplémentaire mise en vigueur depuis le scandale de Walkerton et le gouvernement provincial devra lui accorder des fonds pour l'aider à couvrir les frais supplémentaires associés à la préparation des plans d'activités.

Comme certains comtés et certaines municipalités ont déjà entrepris ce travail, une méthode équitable de soutien financier consisterait à offrir un montant uniforme par client, en fonction du nombre de clients desservis. Les coûts dans l'ensemble de la province seront pratiquement similaires, de sorte que le montant du soutien pourra être uniforme.

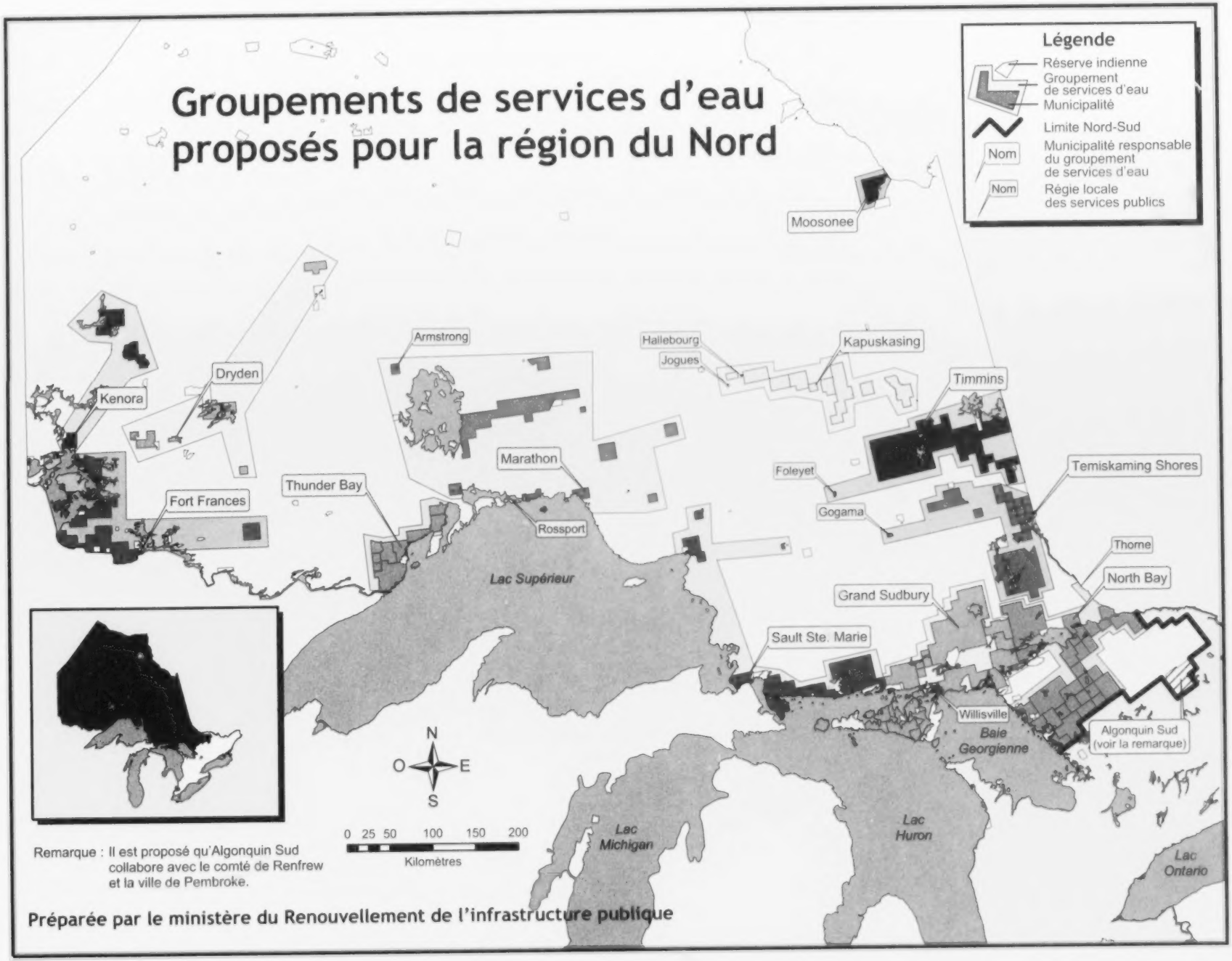
Recommandation 4.10
Le gouvernement provincial devrait offrir une aide financière ponctuelle consistant en une subvention uniforme par client en fonction du nombre total de clients visés dans chaque plan d'activités, qui sera versée lorsque la Commission des eaux aura accepté le plan.

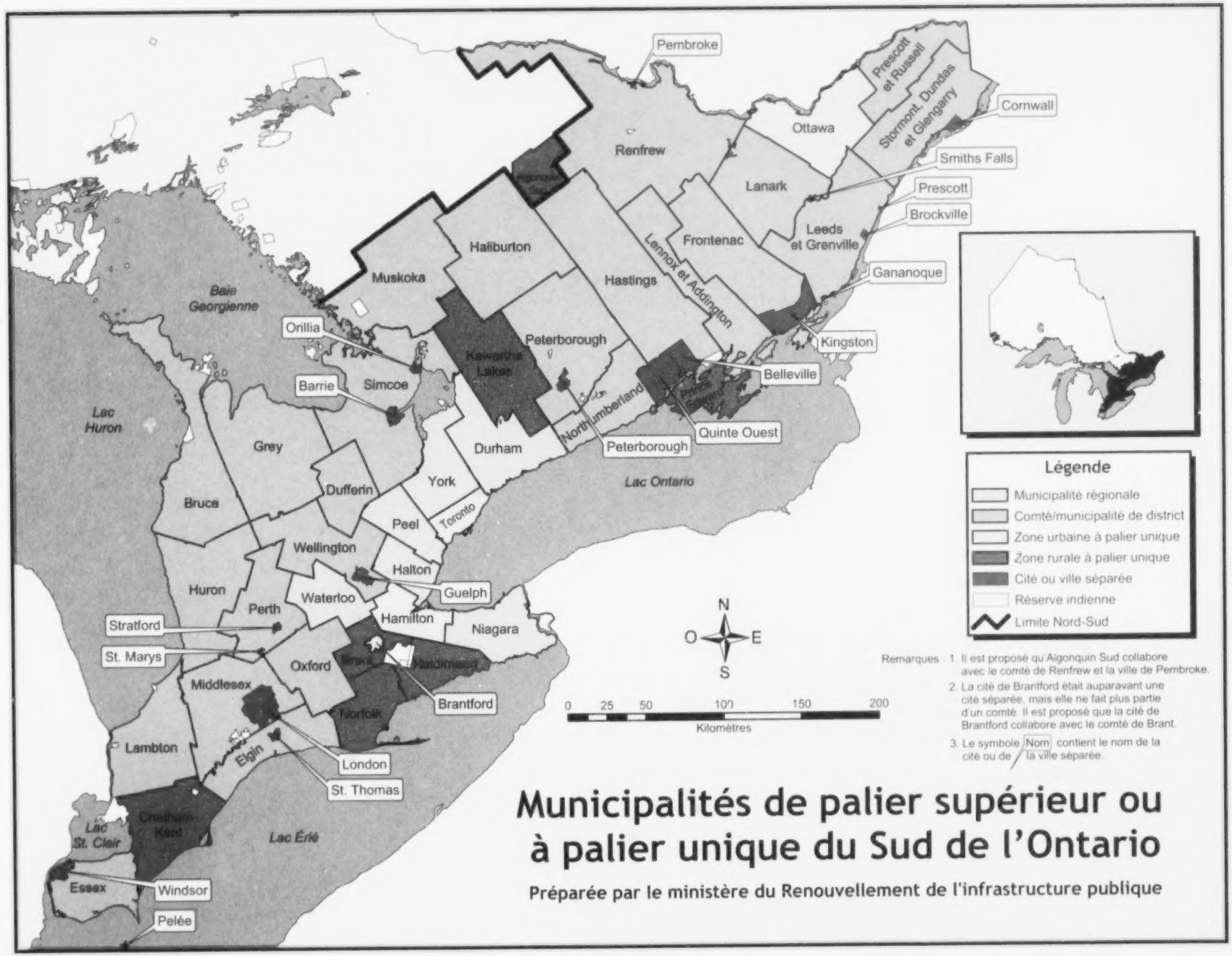
Il convient de noter qu'un plan est accepté lorsque la commission juge qu'il est complet et qu'elle peut commencer à analyser les propositions qu'il renferme aux fins d'approbation (ou de refus). Une fois le plan accepté, les fonds devraient être versés à la municipalité ou aux municipalités qui ont dirigé l'exercice de planification et distribués en fonction des frais engagés dans la préparation du plan.

Certains participants du secteur municipal ont déjà reconnu les avantages d'installations de plus grande taille. Le caucus des présidents de conseil de comté de l'Est de l'Ontario, représentant 13 municipalités rurales de palier supérieur et à palier unique, a appuyé une intégration accrue bien qu'il ne croie pas qu'elle devrait dépasser les limites du comté. Les commissions conjointes régissant les pipelines témoignent de la nécessité de superviser les grands systèmes à une échelle plus importante.

D'autres acceptent les changements à contrecœur : ils ont peur d'assister à une diminution des responsabilités locales; ils croient que l'autonomie en matière d'eau est liée au développement économique, même si l'autonomie entraîne des tarifs plus élevés; ils craignent encore que le regroupement laisse entendre que leurs réseaux sont dangereux ou inférieurs aux normes. Le groupe d'experts prend note de ces préoccupations, bien qu'il croie qu'en suivant le processus de planification coordonnée recommandé dans le cadre du présent rapport, qui prévoit la nécessité de rendre des comptes aux collectivités locales, les fonctionnaires en viendront à apprécier les avantages d'installations de grande envergure et à régler ces problèmes.

La politique provinciale a aussi joué un rôle dans la structure actuelle des services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées. Dans le passé, les comtés, en grande partie ruraux, comptaient sur peu de réseaux d'aqueduc et d'eaux usées. La province, en accordant aux municipalités régionales plus urbaines la responsabilité des services d'eau au moment de leur création, a reconnu l'importance des installations de plus grande envergure. Cependant, lorsque la propriété des installations d'alimentation en eau appartenant à la province a été cédée aux municipalités locales à la fin des années 1990, ces installations ont été confiées à des municipalités de palier inférieur, en dépit de l'urbanisation accrue de nombreuses régions autrefois rurales. Comme l'urbanisation s'est accélérée dans certaines régions rurales et que tous les petits réseaux doivent faire face à de nouveaux défis, il est temps de revoir cette décision.

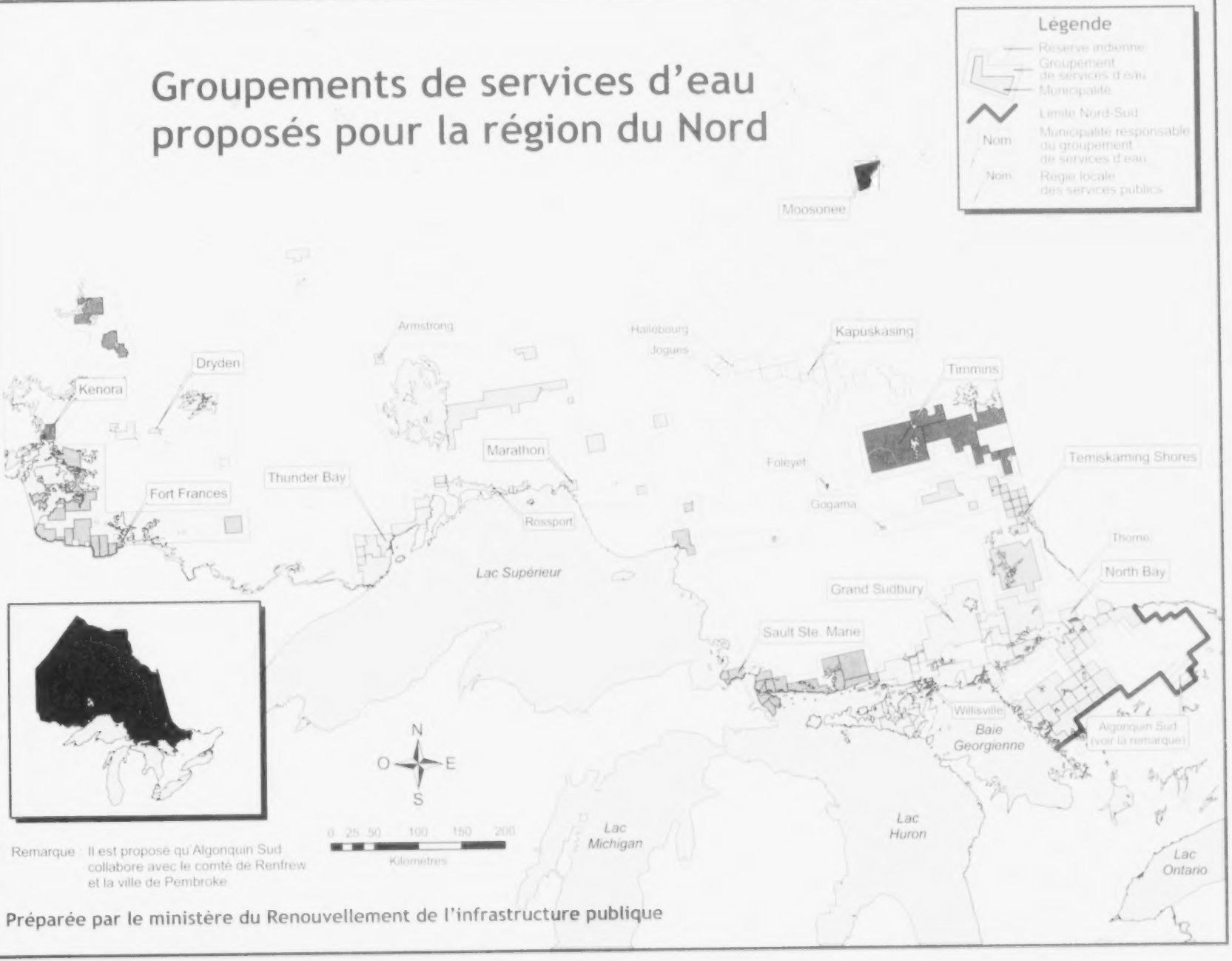

Groupements de services d'eau proposés pour la région du Nord
Légende
Réserve indienne
Groupement de services d'eau
Municipalité
Limite Nord-Sud
Nom
Municipalité responsable du groupement de services d'eau
Nom
Régie locale des services publics
Moosonee
Armstrong
Hallebourg
Jogues
Kapuskasing
Timmins
Dryden
Kenora
Marathon
Foleyet
Temiskaming Shores
Thunder Bay
Fort Frances
Rossport
Gogama
Thorne
North Bay
Lac Supérieur
Grand Sudbury
Sault Ste. Marie
Willisville
Baie Georgienne
Algonquin Sud (voir la remarque)
N
O
E
S
0 25 50 100 150 200
Kilomètres
Lac Michigan
Lac Huron
Lac Ontario
Remarque : Il est proposé qu'Algonquin Sud collabore avec le comté de Renfrew et la ville de Pembroke.
Préparée par le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique



Municipalités de palier supérieur ou à palier unique du Sud de l'Ontario

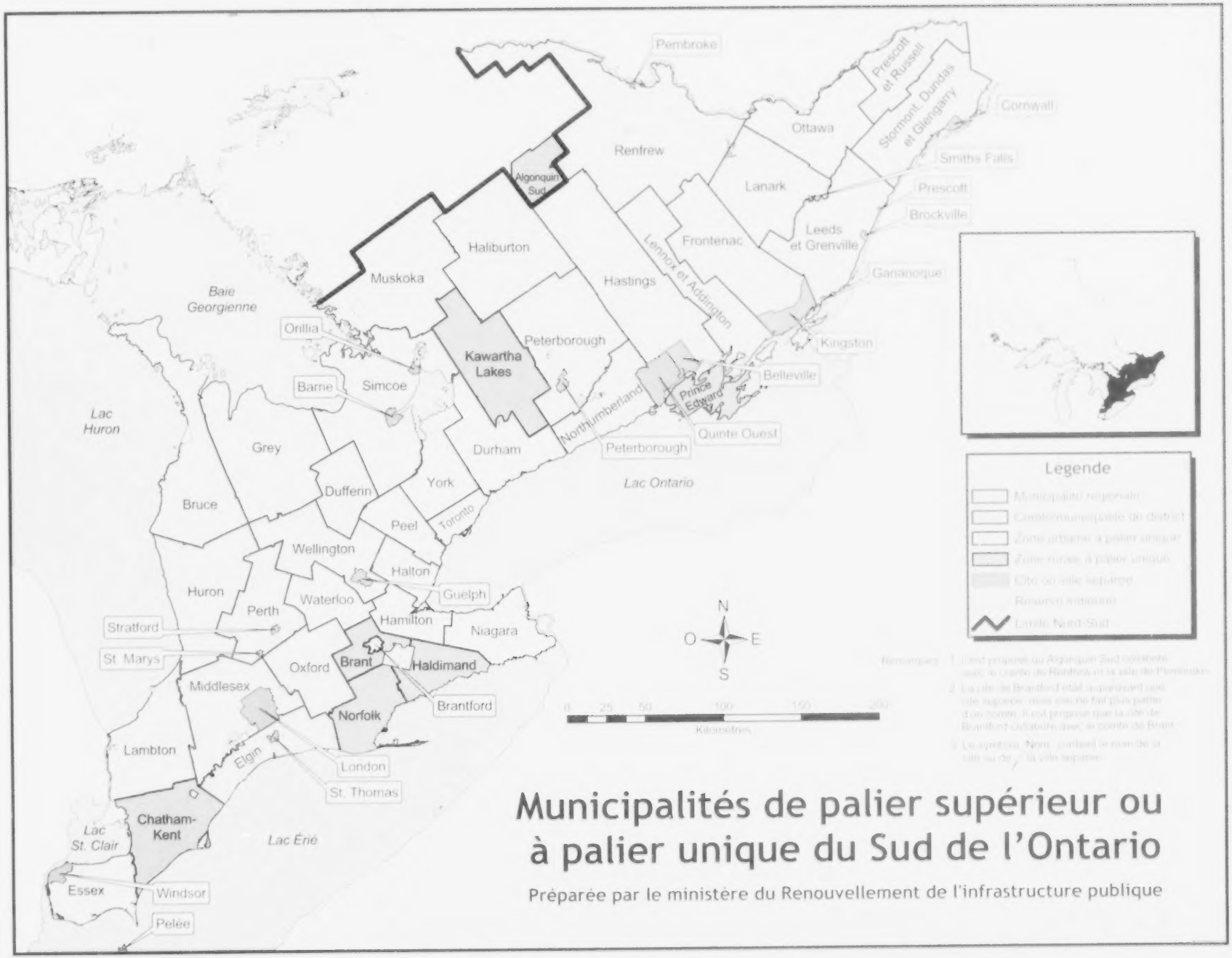
Préparée par le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique

Groupements de services d'eau proposés pour la région du Nord



Remarque : Il est proposé qu'Algonquin Sud collabore avec le comté de Renfrew et la ville de Pembroke.

Préparée par le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique



Municipalités de palier supérieur ou à palier unique du Sud de l'Ontario

Préparée par le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique

GOUVERNANCE

La gouvernance, qui détermine la manière d'exercer l'autorité et de gérer l'exploitation, est un élément déterminant de la réussite ou de l'échec d'une organisation. Les organisations tirent avantage de dirigeants qui savent passer outre aux tracas passagers au bénéfice d'un plan à long terme. Lorsque les ressources publiques sont en jeu, la gouvernance doit être à la fois prudente et responsable. La transparence, qui permet aux citoyens de comprendre et d'intervenir, est essentielle.

Au-delà de ces généralités, les personnes responsables des services d'eau doivent bien comprendre les aspects techniques et commerciaux d'une entreprise qui devient de plus en plus complexe. Les responsabilités liées à la santé publique et à la qualité de l'environnement ne sauraient en exiger moins.

La gouvernance doit en outre gérer efficacement les coûts et les risques au fil du temps. Lorsque les réseaux d'alimentation en eau sont exploités par un tiers, ce qui est fréquemment le cas en Ontario, la séparation des décisions relatives à l'exploitation et à l'entretien à court terme de la propriété des installations pose des défis. Il existe heureusement un certain nombre de manières de gérer cette situation.

La plupart des services d'eau sont aujourd'hui directement régis par un conseil municipal. Dans les municipalités à palier unique, la responsabilité en revient au conseil municipal et elle est assumée, dans la majorité des cas, par l'entremise d'un service municipal. Dans tous les comtés, à l'exception de celui d'Oxford, les municipalités de palier inférieur gèrent leurs propres réseaux. Toutefois, dans certaines municipalités régionales, le conseil régional et les conseils des municipalités de palier inférieur assument séparément la responsabilité des installations d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées dont ils sont propriétaires. Dans le Sud-Ouest de l'Ontario, il existe un certain nombre de réseaux à propriété conjointe qui tirent l'eau des Grands Lacs et qui s'étendent au-delà des frontières des comtés et des cités. Ils sont régis par des commissions qui représentent leurs propriétaires, qui sont des municipalités soit à palier unique, soit de palier inférieur.

Les recommandations du chapitre précédent devraient dans une certaine mesure aller dans le sens d'une réduction de la complexité de ces ententes en déplaçant la gouvernance, dans la plupart des cas, au niveau du comté et de la municipalité régionale. Dans leur planification opérationnelle, les municipalités doivent toutefois se poser la question suivante : les services d'eau doivent-ils toujours être assurés par un service municipal et être supervisés directement par le conseil? Une autre solution serait-elle meilleure?

Le groupe d'experts a relevé certains inconvénients associés à la régie municipale directe. L'infrastructure hydrique étant en grande partie invisible, soit parce qu'elle est enfouie, soit parce qu'elle se trouve à la périphérie des municipalités, l'attention accordée aux besoins à long terme dans ce domaine dépend souvent davantage de la persévérance du personnel que de l'inclination des élus, qui ont bien d'autres problèmes plus visibles à gérer.

Par ailleurs, les conseils municipaux ont parfois du mal à résister à la tentation d'utiliser à d'autres fins les fonds générés par les réseaux d'alimentation en eau ou réservés à ces réseaux. Cela peut se faire en facturant des frais généraux excessivement élevés, en puisant dans les réserves destinées à l'eau ou en réduisant les fonds qui y sont affectés. Tous ces comportements risquent de compromettre les besoins à long terme des réseaux d'aqueduc et d'eaux usées.

La régie municipale partagée comporte ses propres problèmes. Il est probablement inévitable que des tensions surviennent entre les grands et les petits propriétaires, quel que soit le soin avec lequel les modalités de régie ont été élaborées. En outre, les collectivités qui diffèrent grandement de la majorité en raison de leur situation géographique, de leurs besoins ou de leurs perspectives sont susceptibles d'être irritées par des arrangements sur lesquels elles n'exercent que peu d'influence.

Malgré les inquiétudes exprimées ci-dessus, le groupe d'experts a trouvé un certain nombre d'excellents réseaux, aussi bien dans de petits centres que dans des collectivités plus importantes, auxquels la régie directe de leurs propriétaires municipaux convenait très bien. Il est étonnant de constater que c'était souvent dans les plus importantes cités que les responsables de la régie des services d'eau paraissaient parfois se préoccuper moins d'exploiter le réseau de manière commerciale que de répondre à des préoccupations sociales et politiques plus vastes.

Le modèle de société de services publics permet aux municipalités d'être propriétaires des réseaux d'alimentation en eau par l'intermédiaire d'une société distincte. En 2003, la *Loi sur les municipalités* fut modifiée pour permettre aux municipalités d'être propriétaires de sociétés dans le but de fournir des services, mais, en raison de la nécessité d'analyser plus en profondeur le secteur, la réglementation qui en a découlé n'a pas inclus les services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées. Quelques municipalités, dont Peterborough, ont mis en place une entité qui s'apparente étroitement à un service public distinct pour les services d'eau, alors que d'autres municipalités ont exprimé le souhait de créer des sociétés. Une solution consisterait à créer une société municipale qui fournirait une gamme de services. Kingston et Kitchener ont créé des sociétés de services multiples qui s'approchent de ce modèle et la Hamilton Utilities Corporation souhaite étendre ses activités aux services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées [18].

En considérant ces exemples et l'expérience d'autres territoires de compétence qui autorisent la création de sociétés de services d'eau, le groupe d'experts note qu'une société distincte offre de nombreux avantages par rapport à la régie municipale directe. Elle crée une relation beaucoup plus transparente avec le propriétaire municipal dans la mesure où la société doit déposer des états financiers distincts qui indiquent les fonds qui circulent entre elle et son actionnaire. La gouvernance qu'assurent les membres d'un conseil d'administration permet de profiter de l'expertise de simples citoyens objectifs, qualifiés et professionnels, disposant d'une expérience commerciale, financière et technique pertinente. Enfin, en ayant recours aux revenus provenant des services d'alimentation en eau, une société de services publics pourrait emprunter en son propre nom pour financer les projets importants, aux conditions du marché, sans se trouver en concurrence avec d'autres besoins municipaux en vertu des restrictions qu'impose la *Loi sur les municipalités*.

Pour un certain nombre de raisons, le concept de société de services d'eau distincte est une question fortement politisée dans certaines municipalités. Cela est souvent considéré comme un premier pas vers la privatisation ou l'impartition au secteur privé. Aucune de ces craintes n'est justifiée pour empêcher la constitution en société. Que le réseau d'alimentation en eau appartienne directement à la municipalité ou à une société municipale, la municipalité a en principe le pouvoir de le vendre au secteur privé [19]. En ce qui concerne l'impartition, un réseau régi par une municipalité peut aussi bien être exploité par un entrepreneur que par une société de services publics. En outre, le plus important exploitant d'installations en sous-traitance de l'Ontario est l'AOE, qui appartient à la province.

EPCOR

EPCOR, qui est sans doute la société gouvernementale la plus prospère au Canada, fournit des services énergétiques et d'eau à son propriétaire, la ville d'Edmonton, et à un nombre croissant d'autres clients. Avec 4 milliards de dollars d'actif, l'entreprise est un intervenant de taille sur ses marchés.

Dans le secteur de l'eau, la société fournit des services d'exploitation et autres en sous-traitance à des propriétaires de réseaux d'aqueduc et d'eaux usées publics et privés.

En 2004, EPCOR a remporté le Prix national en gouvernance, toutes catégories confondues, du Conference Board du Canada et de Spencer Stuart. Son conseil d'administration est constitué de professionnels extérieurs et ne comprend aucun membre du conseil municipal actionnaire.

On peut trouver de plus amples renseignements sur EPCOR à l'adresse www.epcor.ca

En 2003, une loi fut votée pour donner aux municipalités une solution moderne de rechange aux CSP. La différence principale réside dans le fait que les membres de la commission sont nommés par le conseil au lieu d'être élus directement. De nombreuses municipalités avaient en effet eu le sentiment que le fait d'avoir des organismes publiquement élus en concurrence au sein du même territoire pouvait entraver la responsabilisation générale des conseils.

[18] La société de services publics de Kingston est décrite plus en détail dans un document sur la réglementation préparé par le MRIP et affiché sur le site Internet du groupe d'experts à www.waterpanel.ontario.ca. Le cas de la société de services publics de Hamilton est accessible sur le même site Internet.

[19] Toutefois, comme nous l'avons signalé au chapitre 2, la législation actuelle rend cela financièrement difficile et le public ontarien n'accepterait vraisemblablement pas la privatisation des réseaux d'alimentation en eau.

Une commission de services municipaux est un pas dans la bonne direction dans la mesure où elle a un conseil d'administration indépendant et des finances partiellement distinctes. Le conseil d'administration peut être constitué d'une combinaison de délégués du conseil et de simples citoyens, mais il est dissous à chaque élection. De plus, une commission ne détient des biens pour la municipalité qu'en fiducie et n'exerce aucun contrôle réel sur le budget d'immobilisations. Elle peut exiger des frais – eux-mêmes soumis à l'approbation du conseil – pour fournir ses services, mais elle ne peut pas emprunter. Elle ne peut pas « élargir, accroître, améliorer ou modifier un service municipal » ou servir des clients hors de la municipalité sans autorisation. Elle doit, sur demande, remettre tous les excédents d'exploitation à la municipalité, bien qu'elle puisse accumuler, dans les comptes de la municipalité, des réserves pour ses besoins en immobilisations.

En fin de compte, une commission de services municipaux est un mandataire et un délégué de la municipalité, entièrement soumis, en qualité de service municipal, au cycle budgétaire annuel de son propriétaire. Elle n'a pas le degré d'indépendance d'une société municipale et n'intègre pas en un même lieu le pouvoir de prendre des décisions relatives aux immobilisations à long terme et aux activités quotidiennes, tel que devrait le faire idéalement des entreprises capitalistiques comme l'alimentation en eau et le traitement des eaux usées.

CONSTITUTION EN SOCIÉTÉ DE SERVICES PUBLICS

La politique provinciale a exclu la privatisation des installations d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées, bien qu'il n'y ait pas nécessairement de lien entre la propriété et les résultats[20]. Que les installations appartiennent au secteur public ou au secteur privé, c'est la manière de les gérer et de les exploiter qui dénote l'excellence en matière de santé publique, de qualité de l'environnement et de limitation des coûts. La meilleure solution pour traiter ces questions est d'adopter une structure organisationnelle apparentée à celle d'une entreprise commerciale.

Le groupe d'experts estime donc que, parmi les modèles proposés, c'est celui de la société de services publics, dont la municipalité est propriétaire, qui est le plus avantageux sur les plans de la gouvernance, de la transparence, de la viabilité financière et de la responsabilisation. Ce choix est particulièrement indiqué pour les réseaux importants susceptibles d'être financièrement viables sans aide extérieure. Les municipalités devraient avoir la possibilité de transformer leurs services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées en sociétés, soit à but non lucratif en vertu de la partie III de la *Loi sur les personnes morales de l'Ontario*, soit à but lucratif en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions de l'Ontario*, comme elles le désirent. Plusieurs municipalités devraient pouvoir en partager la propriété.

Recommandation 5.1

La province devrait modifier le Règl. de l'Ont. 168/03, pris en application de la *Loi sur les municipalités*, pour permettre aux municipalités de créer des sociétés chargées de fournir des services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées et habilitées à posséder ou à louer les installations appropriées, ou chargées de fournir un éventail de services municipaux, dont l'alimentation en eau et le traitement des eaux usées, et pour permettre à plusieurs municipalités de partager la propriété de ces sociétés.

<< Il y a deux points que l'OWWA et l'OMWA considèrent comme étant fondamentaux à la réussite d'une société de services publics, à savoir une gouvernance bien ciblée et des revenus réservés. Il est possible de construire le reste, mais sans ces deux points essentiels, « vous n'irez pas bien loin ». >>

Ontario Water Works Association et Ontario Municipal Water Association

[20] Il existe à travers le monde de bons et de mauvais services d'eau dans le secteur public, tout comme il y en a dans le secteur privé. Ontario, ministère du Procureur général, *document n° 18 commandé par la Commission d'enquête sur Walkerton – Drinking water safety: do ownership and management matter?*, par David Cameron, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2002.

Dans sa présentation au groupe d'experts, un groupe industriel a exprimé son opposition à « la création de sociétés municipales spécifiquement responsables de l'administration des réseaux d'aqueduc et d'eaux usées », faisant valoir ses préoccupations au sujet des pratiques d'approvisionnement. Le groupe d'experts n'a toutefois pas été persuadé qu'il serait d'intérêt public de limiter la liberté de municipalités responsables de mener leurs affaires de la manière qu'elles estiment la plus efficace. Nous sommes toutefois en accord quant au besoin d'assurer la libre concurrence et la transparence des processus d'approvisionnement.

Les sociétés municipales, que le groupe d'experts recommande pour la prestation des services d'eau, devraient être régies par un conseil d'administration constitué majoritairement de simples citoyens. Même lorsque la Commission des eaux consent à ce que le conseil municipal conserve le contrôle direct ou qu'une commission de services municipaux soit mise en place, ces organes devraient bénéficier des conseils de simples citoyens qualifiés s'intéressant aux services d'eau. La présence d'administrateurs qualifiés permettra de répondre plus facilement à la nouvelle « obligation de diligence » stipulée dans la LSEP.

Recommandation 5.2
Au moins les deux tiers des membres du conseil d'administration d'un service d'eau devraient être recrutés dans le secteur privé, les autres étant nommés par le conseil municipal.

Lorsque le réseau est régi par le conseil municipal, une commission consultative devrait être créée dans le but de fournir des conseils et des commentaires sur les plans, le rendement et la responsabilisation.

Les municipalités qui décident de fournir des services d'eau par l'intermédiaire d'une société devraient préparer une déclaration de l'actionnaire qui décrit en termes clairs la relation qui existe entre la municipalité et la société ainsi que les buts et les attentes de la municipalité en tant qu'actionnaire.

Recommandation 5.3
La déclaration de l'actionnaire entre le propriétaire municipal et la société fournissant des services d'eau devrait à tout le moins définir :

- les pouvoirs, le mode de sélection et la durée du mandat des membres du conseil d'administration;
- les exigences en matière de présentation de rapports et de reddition de comptes;
- l'obligation de diligence (et l'indemnisation en cas d'actes commis de bonne foi);
- les exigences en matière de préparation de plans d'activités annuels, de dépôt de rapports publics trimestriels et annuels et de tenue d'assemblées générales annuelles publiques;
- les actes qui doivent être ratifiés par l'actionnaire, tels que les plans d'affaires annuels, les tarifs ou la politique relative aux dividendes;
- le pouvoir de direction résiduel de l'actionnaire;
- toute autre question fondamentale en matière d'exploitation et de politique qui concerne l'actionnaire.

Conformément aux pratiques normales de gouvernance des entreprises, le conseil d'administration devrait avoir le pouvoir de nommer le chef de la direction de la société et les autres membres de la haute direction, de créer un plan stratégique et de superviser les pratiques et les politiques d'exploitation.

Les revenus et les dépenses relatifs aux services d'eau, qu'il s'agisse d'un service municipal ou d'une société de services publics, doivent être scrupuleusement maintenus séparés de ceux de la municipalité. Tout transfert d'une entité à l'autre doit être transparent. Les opérations de nature commerciale entre elles, telles que les frais généraux et les coûts de l'eau fournie aux parcs, aux terrains de golf et aux piscines de la municipalité, devraient être facturées aux tarifs commerciaux.

Cette séparation des flux financiers signifie que les services d'eau doivent contrôler le recouvrement des recettes et, par conséquent, le relevé des compteurs et la facturation (ils pourraient toutefois choisir de sous-traiter ces tâches ou de partager la facturation avec un tiers aux conditions du marché). Ils doivent également avoir l'autorité nécessaire pour se faire payer. Avec la mise en place de ces pouvoirs et l'approbation des tarifs par la Commission des eaux de l'Ontario, la capacité d'emprunt des services d'eau sera déterminée par les prêteurs et non par la province.

Recommandation 5.4
Les services d'eau devraient être responsables du comptage, de la facturation et du recouvrement et devraient maintenir une comptabilité distincte de celle de la municipalité; l'eau fournie à la municipalité devrait être facturée aux mêmes tarifs qu'aux autres clients et toutes les autres opérations entre les parties, telles que les frais généraux, devraient être facturées à la valeur du marché.

Recommandation 5.5
Tous les flux financiers entre les services d'eau et les municipalités devraient être rendus publics.

PROPRIÉTÉ ET EXPLOITATION

En Ontario, de nombreuses municipalités ont conclu une entente avec l'AOE pour l'exploitation de leurs installations. De même, un nombre croissant de municipalités font des appels d'offres mettant en concurrence les exploitants de réseaux.

L'impartition est une solution privilégiée par de nombreuses petites municipalités qui auraient des difficultés à fournir ces services à l'interne. Par ailleurs, certains grands services d'eau, tels que les commissions des eaux conjointes qui supervisent d'importantes installations de traitement des eaux usées et les pipelines dans certaines parties du Sud-Ouest de l'Ontario, ont également choisi cette solution. Parmi les raisons invoquées, mentionnons la meilleure capacité d'un grand exploitant à gérer les risques, les économies qui peuvent être réalisées grâce à la concurrence et, dans le cas de réseaux conjoints, la possibilité que l'exploitant soit clairement distinct des municipalités en cause.

Il existe de façon générale deux types de contrats de sous-traitance dans le secteur de l'eau à l'échelle internationale (bien qu'en principe, ils ne diffèrent que par la durée). Le premier comprend les contrats à court terme, habituellement d'une durée de trois à dix ans, portant sur l'exploitation et l'entretien des installations. Pour ce type de contrat – le seul qui est utilisé pour les installations ontariennes – la municipalité conserve l'entière responsabilité du budget d'immobilisations, des tarifs et de la facturation. Ces contrats peuvent poser problème dans la mesure où le partage des responsabilités concernant les immobilisations et l'exploitation n'incite pas l'une ou l'autre partie à minimiser les coûts communs à long terme. La séparation de la propriété et de l'exploitation des installations peut entraîner des tiraillements au sujet de la répartition des risques et des récompenses : le propriétaire souhaite que l'exploitant préserve la valeur à long terme de ses biens, même si cela coûte cher, alors que l'entrepreneur, dont l'horizon se limite à la durée du contrat, souhaite limiter les investissements importants. L'attention porte davantage sur le fait de savoir si telle ou telle dépense est une immobilisation ou si elle relève de l'entretien, en d'autres termes, sur la trésorerie de chaque partie plutôt que sur la recherche du prix le plus bas pour le consommateur pendant la durée utile des installations.

Le second type fait intervenir un bail de longue durée ou une concession, en vertu duquel un entrepreneur ou un consortium sélectionné par voie d'appel d'offres prend l'entière responsabilité de l'ensemble de l'entreprise pour une période de 20 ou 30 années ou plus. Le concessionnaire est financièrement encouragé à minimiser les coûts totaux durant le cycle de vie (financier) des immobilisations et peut ainsi, dans les exploitations bien gérées, réaliser des économies significatives et fournir un rendement de qualité. Au Nouveau-Brunswick, le réseau d'alimentation en eau de Moncton est l'heureux bénéficiaire d'un tel arrangement.

Les problèmes rencontrés dans ces contrats à long terme tournent souvent autour de la liberté (ou non) du concessionnaire de fixer les prix sans consulter les gouvernements élus et du risque de voir s'étioler les investissements en immobilisations au cours des dernières années du contrat. Bien que les contrats s'évertuent à y remédier, il est impossible de prévoir toutes les éventualités et, particulièrement au cours des dernières années du contrat, on peut toujours craindre que l'exploitant soit tenté de rogner sur les dépenses d'entretien qui pourraient bénéficier à un exploitant futur. Il est souvent difficile pour le propriétaire des installations de comprendre que, du fait qu'une réputation subsiste après la fin du contrat, l'exploitant soit encouragé à respecter les exigences contractuelles.

Les ententes contractuelles peuvent contenir, et contiennent généralement, des dispositions concernant les conventions collectives visant le personnel des services d'eau en place au début du contrat. Il est important, durant le processus contractuel, de préciser la manière dont le contrat avec l'exploitant tiendra compte des accords avec les travailleurs.

Afin que l'impartition des services d'eau soit rentable à long terme, il est nécessaire que les services en question acquièrent de bonnes aptitudes à la négociation de contrats et à la gestion de marchés et qu'ils sélectionnent des soumissionnaires de bonne réputation ayant une bonne stabilité financière à long terme. La province peut les aider à y arriver et aussi à éviter les coûts inutiles en capitalisant sur les expériences vécues.

Recommandation 5.6

La province devrait commander et publier des modèles de contrat de base pour l'exploitation de réseaux d'aqueduc et d'eaux usées, notamment des contrats d'exploitation à court terme, des baux de longue durée et des accords de concession.

L'industrie de l'eau est régie par deux types de réglementation :

- la **réglementation économique** qui porte sur le prix que les consommateurs paient pour obtenir les services d'eau et des questions comme les régions desservies ou les plaintes des consommateurs;
- la **réglementation de la qualité** qui veille à ce que l'eau potable soit saine et que les répercussions sur l'environnement des services d'eau, particulièrement le traitement des eaux usées, soient réduites au minimum.

Le groupe d'experts avait notamment pour mandat de fournir des conseils sur la façon de maintenir les tarifs des services d'eau à un niveau raisonnable et abordable. Le présent chapitre traite en premier de la réglementation économique, puis aborde l'incidence de la réglementation de la qualité sur l'abordabilité.

Puisque le régime de réglementation actuel comprend à la fois des éléments d'ordre économique et d'autres touchant la santé et la sécurité du public (par exemple, l'obligation d'adopter en vertu de la LDREÉ des plans de recouvrement intégral des coûts fondés sur les plans de gestion des installations et les normes de qualité prévus par la LSEP), il est difficile de séparer complètement les deux types de régime de réglementation. Dans une certaine mesure, cela reflète la nature même du secteur : des investissements insuffisants peuvent avoir rapidement des effets négatifs sur la santé et la sécurité du public. Le groupe d'experts estime toutefois que les recommandations du présent chapitre permettraient une application efficace des deux types de réglementation.

RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE

Le groupe d'experts s'est demandé si le secteur de l'eau en Ontario avait besoin d'un organisme de réglementation économique et, le cas échéant, quelle forme il devrait revêtir.

La réglementation économique existe parce que certains produits échappent plus ou moins à la concurrence et constituent plutôt des monopoles naturels. Dans ce genre de situation, il en coûte très cher de mettre le produit sur le marché, mais très peu pour élargir la clientèle; une seule entreprise peut donc approvisionner l'ensemble du marché à un prix inférieur à celui que pratiqueraient deux ou plusieurs entreprises. Les services d'eau comptent de nombreuses caractéristiques des monopoles naturels.

Les monopoles ont cependant l'inconvénient d'être en mesure de fixer les prix en fonction de leurs besoins plutôt que de ceux de leurs clients. Les bénéfices excédentaires se retrouvent dans les poches des actionnaires ou se perdent dans les méandres de l'organisation. Les gouvernements ont tenté de résoudre ce problème par l'un ou l'autre des moyens suivants : réglementer les prix ou acheter le monopole.

Puisque pratiquement tous les réseaux d'alimentation en eau sont et demeureront la propriété de l'État, on pourrait se demander pour quelle raison ils devraient faire l'objet d'une réglementation. Des discussions avec des fonctionnaires de la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), qui réglemente le secteur de l'énergie, nous révèlent que leur rôle, du moins dans leurs relations avec les entreprises du secteur privé, consiste selon eux à trouver un équilibre entre les désirs des clients (qui souhaitent des prix peu élevés) et les fournisseurs d'énergie (qui recherchent des revenus élevés).

Dans le secteur de l'eau cependant, les conseils municipaux, qui représentent à la fois les propriétaires et les clients des réseaux d'eau, ont toujours hésité à fixer les tarifs à un niveau suffisamment élevé. Dans ce genre de situation, un organisme de réglementation ayant les pouvoirs ou l'attitude, par exemple, de la CEO, n'imposerait pas d'augmentations [21].

Cela pourrait expliquer pourquoi la réglementation économique est moins courante dans le cas des services d'eau du secteur public que de ceux du secteur privé. En Australie, un cadre réglementaire régit le prix de l'eau, mais il met l'accent à la fois sur le recouvrement intégral des coûts – c'est-à-dire en s'assurant que les tarifs sont suffisamment élevés – et sur les tarifs maximums [22]. Ces préoccupations ont donné lieu à l'adoption de la LDREÉ, dont les règlements exigeront l'élaboration d'un plan de recouvrement intégral des coûts en fonction des besoins de gestion des installations.

[21] Les fonctionnaires de la CEO reconnaissent qu'ils doivent affronter des situations semblables dans le secteur de l'électricité, car ils ne sont pas en mesure d'exiger que les municipalités imposent des tarifs plus élevés afin de financer les investissements nécessaires.

[22] Le MRIP a rédigé un document sur la réglementation économique, incluant les cas de l'Australie et du Royaume-Uni, intitulé « Réglementation économique », qui a été affiché le 10 mars 2005 sur le site Web du groupe d'experts à l'adresse www.waterpanel.ontario.ca.

Le groupe d'experts approuve cette démarche, mais estime qu'elle ne va pas suffisamment loin : en effet, les plans de recouvrement intégral des coûts n'entraîneront pas les changements nécessaires, à moins qu'ils ne prennent aussi en compte les avantages de l'établissement d'unités plus grandes. C'est pourquoi un processus de planification opérationnelle à un niveau supérieur a été recommandé. Il devra être appuyé par la création d'un organisme de réglementation différent.

Selon le groupe d'experts, le secteur de l'eau en Ontario serait bien servi par un organisme de réglementation économique impartial possédant l'expertise et les pouvoirs lui permettant de produire les résultats recommandés dans le présent rapport : services d'eau d'une assez grande envergure pour être viables, plans d'activités qui soutiennent des dépenses en immobilisations optimales et recouvrement intégral des coûts par l'intermédiaire des tarifs. Pour y arriver efficacement, l'organisme de réglementation doit être en mesure de s'assurer que les plans des services d'eau sont valables et doit surveiller leur rendement afin de faire en sorte qu'ils maintiennent le cap et que les résultats soient diffusés auprès du public.

Ce modèle découle en partie d'une modification de la réflexion sur la façon dont les fournisseurs monopolistiques devraient être évalués. Auparavant, le public acceptait le fait que la gestion des monopoles d'État était probablement honnête, mais que, sans la pression de la concurrence, elle était peu susceptible d'innover ou d'améliorer son rendement [23]. De la même façon, les modèles classiques utilisés pour réglementer les monopoles du secteur privé reposaient sur des méthodes qui ne pouvaient reproduire les pressions de la concurrence.

De nouvelles façons de rechercher l'efficience ont vu le jour. Dans le secteur public, elles comprennent les vérifications de l'optimisation des ressources, un plus grand recours à l'évaluation comparative, aux objectifs d'amélioration continue et aux initiatives d'ingénierie de la valeur, de même que l'adoption de plus en plus répandue dans le secteur public de mesures du rendement qui indiquent de quelle façon les organisations se sont comportées en fonction de leurs plans et en relation avec leurs homologues. Les organismes de réglementation des monopoles sont passés de la méthode classique, qui consistait à garantir un rendement du capital, à l'établissement de tarifs cibles qui progressent plus lentement que l'inflation, obligeant ainsi le fournisseur de services à devenir plus efficient.

Même si aucun de ces mécanismes ne peut stimuler exactement autant l'amélioration que la concurrence réelle, leur valeur a été démontrée dans de nombreux cas [24]. Il faut essentiellement – et c'est là qu'un organisme de réglementation peut jouer un rôle clé – exiger la divulgation de renseignements utiles et cohérents qui permettent aux gens d'évaluer le rendement.

Dans le secteur de l'eau, il existe des précédents constitués d'une combinaison de surveillance du rendement et de réglementation économique. L'Office of Water Services (OFWAT) du Royaume-Uni se concentre sur les résultats et la mesure du rendement plutôt que sur les prescriptions détaillées pour améliorer l'efficience. Même si l'OFWAT supervise les entreprises du secteur privé et établit des tarifs maximums, sa méthode fondée sur les résultats est conforme aux initiatives d'amélioration du rendement des services publics.

Le cadre réglementaire de l'Australie, tout en s'appliquant aux tarifs et au recouvrement intégral des coûts des services d'eau appartenant à l'État, comme nous l'avons mentionné plus tôt, englobe aussi le suivi du rendement.

La LDREÉ exige que les municipalités (ou leurs commissions ou sociétés de services d'eau) élaborent des plans de recouvrement intégral des coûts et qu'elles les soumettent au ministre de l'Environnement. Le groupe d'experts souligne que le fardeau considérable confié au ministre en vertu de la LDREÉ serait, dans la plupart des autres territoires de compétence, confié à un organisme de réglementation indépendant. Cette situation a peut-être été prévue, car l'article 23 de la Loi semble autoriser le ministre à déléguer ces pouvoirs à une autre entité.

Le groupe d'experts suggère qu'un nouvel organisme de réglementation – la Commission des eaux de l'Ontario – soit créé afin de prendre les nombreuses décisions prévues par la LDREÉ. Les décisions visées ont de telles retombées sur les citoyens qu'elles doivent être prises par un organisme de réglementation ayant le pouvoir de tenir des audiences publiques et d'exiger des changements au besoin. La nouvelle Commission des eaux pourrait être

[23] Boulding, K., *Economic Analysis*, New York, Harper, 1955, p. 659.

[24] La Banque mondiale présente un exposé utile sur le sujet, avec des liens menant à des exemples concrets, à l'adresse www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/efficiency.htm.

créée par la modification de la LDREÉ, par l'adoption d'une loi distincte ou au moyen d'une nouvelle loi omnibus qui pourrait comprendre l'ensemble des modifications législatives requises par les recommandations du présent rapport.

La Commission des eaux devrait s'autofinancer en exigeant des frais de délivrance de permis aux services d'eau. Elle devrait de plus être redevable à la fois devant le secteur de l'eau et la province. À cette fin, la Commission devrait publier un barème de ses tarifs au début de son exercice financier. Les services d'eau devraient avoir le droit d'en appeler devant la province si les tarifs sont jugés déraisonnables. À la fin de l'exercice, la Commission devrait publier un rapport annuel à la fois sur son rendement financier, selon les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, et sur la qualité de ses services.

La Commission abordera les problèmes relatifs aux services d'eau dans l'ensemble de la province et devra exercer ses activités en conséquence. Même si l'organisme auquel nous songeons devrait être de taille modeste, concentré sur son mandat et exercer ses activités à partir d'un seul emplacement permanent, le groupe d'experts estime qu'il devrait organiser des audiences publiques locales dans les régions où les problèmes relatifs à l'eau suscitent la controverse. De plus, il n'est pas nécessaire que la Commission ait son siège à Toronto.

Par-dessus tout, le groupe d'experts souligne que ce nouvel organisme ne pourra être efficace que si le nombre de services d'eau diminue en Ontario. En effet, aucun organisme de réglementation ne pourrait traiter efficacement ou suffisamment rapidement les plans soumis par les centaines de services d'eau qui existent à l'heure actuelle. Il ne pourrait en résulter que des frustrations accrues pour les municipalités, des délais encore plus longs pour la mise en œuvre des travaux importants de réparation des réseaux en mauvais état et la conformité aux nouvelles normes de qualité ainsi que pour le développement d'un organisme de réglementation encore plus grand et plus bureaucratique.

Recommandation 6.1
La province devrait créer un nouvel organisme de réglementation appelé Commission des eaux de l'Ontario, relevant de l'Assemblée législative par l'entremise du ministre de l'Environnement, et lui conférer les pouvoirs attribués au Ministre en vertu de la LDREÉ. La Commission devrait analyser les plans d'activités des services d'eau et la conformité aux exigences relatives à la certification de la gestion de la qualité, et statuer sur ces sujets; elle pourra tenir des audiences, recevoir des mémoires et prendre des décisions concernant notamment les plans d'activités, les problèmes de qualité du service, l'abus de position dominante et les régions à desservir.

Recommandation 6.2
La Commission des eaux de l'Ontario devrait exiger que les services d'eau fournissent chaque année de l'information au sujet de leur conformité à son régime de réglementation de même que de leur rendement en matière de finances et de services; elle devrait s'assurer que cette information est transmise au public de façon que des comparaisons valables puissent être établies avec les objectifs fixés par chaque entreprise et le rendement d'un groupe de pairs.

Recommandation 6.3
La Commission des eaux devrait normalement exiger une mise à jour des plans d'activités uniquement aux cinq ans, à des dates échelonnées; toute modification importante du plan avant la fin de la période de cinq ans devrait être soumise à l'approbation de la Commission.

Le groupe d'experts reconnaît qu'en règle générale, il est préférable de ne pas créer une entité entièrement nouvelle. Nous avions en effet songé à la possibilité de créer tout simplement un groupe d'experts sur l'eau à l'intérieur de la CEO. Cette solution ne convient toutefois pas, pour deux raisons. La première, mineure, est que la CEO relève du ministre de l'Énergie, alors que c'est le ministre de l'Environnement qui est responsable des questions relatives à l'eau. La seconde, majeure, est que les procédures de la CEO élaborées dans le cadre de la réglementation d'entreprises du secteur privé sont lourdes, longues et coûteuses, et ses décisions beaucoup trop prescriptives compte tenu des besoins du secteur de l'eau. Le groupe d'experts a en vue une réglementation aussi légère que le permet l'équité procédurale, ayant constamment à l'esprit les objectifs de politique publique.

On pourrait soutenir que, au fur et à mesure que croîtront la taille et l'indépendance des sociétés de services publics, on pourrait avoir besoin d'un processus classique de fixation des tarifs. Dans ce cas, la province pourrait examiner la possibilité d'élargir le mandat de la Commission des eaux.

Composition de la Commission des eaux

La composition de la commission que nous proposons sera une condition essentielle à l'obtention de la confiance des services d'eau et des municipalités qui en sont propriétaires. Heureusement, on retrouve dans le secteur de l'eau en Ontario un vaste éventail de personnes expérimentées et dévouées qui sont prêtes à se dépenser sans compter pour offrir à l'Ontario des services d'eau mieux gérés. Les membres de la Commission pourraient comprendre, par exemple, des ingénieurs-conseils et des directeurs de services municipaux d'aqueduc et d'égouts à la retraite, épaulés par des personnes possédant de l'expérience en finances publiques, en droit et en administration municipale.

Les services de soutien devraient être fournis essentiellement par un personnel non permanent. La Commission aura besoin d'un effectif modeste, principalement affecté à des tâches administratives. Cependant, en ce qui concerne les autres besoins, dans les domaines de la réglementation, de la mesure du rendement, de la planification opérationnelle, des finances et du droit, nous ne sommes pas en faveur de la création d'une grande bureaucratie permanente. Dans toute la mesure du possible (en ayant toujours comme but d'éviter les conflits potentiels), la Commission devrait embaucher du personnel contractuel provenant du secteur privé et des milieux universitaires ainsi que des fonctionnaires provinciaux et municipaux de l'Ontario en détachement. En ce qui concerne le personnel des municipalités, les affectations par rotation peuvent constituer un excellent moyen de faire profiter la Commission de l'expérience acquise en première ligne, tout en faisant circuler les connaissances spécialisées ainsi acquises dans les services connexes.

Réglementation de la qualité de l'eau

Il existe deux types de réglementation de la qualité de l'eau potable et des eaux usées traitées : celle qui précise ce que l'eau potable et les eaux usées ne doivent pas contenir et celle qui définit les procédés, le personnel, les structures et le matériel qui permettent d'obtenir les résultats recherchés.

Par le passé, les deux aspects de la réglementation de la qualité de l'eau en Ontario – mais tout particulièrement le deuxième – ont été élaborés de façon décousue. Le certificat d'approbation, appelé « CA » dans le secteur, était le principal instrument auquel avait accès la province auparavant. D'abord conçu pour garantir que chaque élément du matériel d'une installation était en bon état de fonctionnement, il a peu à peu englobé un vaste éventail d'autres exigences touchant l'exploitation des installations, les procédés, la dotation en personnel et même, pendant la période précédant la transformation des directives en règlements, la qualité de l'eau potable.

À l'heure actuelle, le secteur est régi par trois lois importantes – LREO, LSEP et LDREÉ – bien que les règlements servant à rendre la LDREÉ opérationnelle n'aient pas encore été mis en œuvre. Une quatrième loi visant la protection des sources d'eau en est à l'étape de projet. Ensemble, elles ont pour objet de simplifier le processus complexe des CA et d'éliminer les coûts inutiles. Cependant, le groupe d'experts estime qu'il faut franchir une autre étape et passer à un système qui met l'accent sur les résultats, et non sur les intrants qui produisent les résultats.

Réglementation et abordabilité

Les coûts du maintien du régime actuel assurant la qualité de l'eau sont déjà élevés et, à la suite de l'adoption d'autres règlements, ils augmenteront encore. Comme nous l'avons souligné au chapitre 2, les seules dépenses en immobilisations requises pour satisfaire aux exigences de la réglementation adoptée juste après Walkerton se sont situées bien au-delà de 800 millions de dollars. Les auteurs du rapport O'Connor estimaient alors que leurs recommandations entraîneraient un coût ponctuel de 99 millions à 280 millions de dollars et une augmentation des coûts annuels de 17 à 49 millions de dollars environ. Le groupe d'experts souligne que le MEO a entrepris la mise en œuvre de plusieurs recommandations importantes de la Commission O'Connor, y compris l'accréditation en vertu de la NGQEP et l'élaboration de plans de recouvrement intégral des coûts. Cependant, à ce jour, le secteur municipal ne sait pas quelles en seront les répercussions une fois qu'elles auront été entièrement mises en œuvre. Tout cela s'ajoute aux frais de conformité antérieurs à la tragédie de Walkerton, qui n'étaient pas insignifiants.

Le groupe d'experts s'est fait dire à plusieurs reprises que le régime de réglementation actuel oblige les petites collectivités à construire ou à améliorer des installations et à exploiter des réseaux en fonction de normes supérieures à ce que les conditions locales justifieraient. Parmi les exemples donnés, mentionnons la fréquence des analyses de détection de certains contaminants qui n'avaient jamais été relevés dans la source d'eau locale et qui avaient peut de chance d'y être présents, de même que le traitement des eaux usées axé sur l'élimination de substances ne constituant aucune menace pour le milieu récepteur. Ces commentaires ont été formulés non seulement par des conseillers et des employés de petites municipalités, mais aussi par des professionnels objectifs (dont les honoraires, en fait, augmentent avec la hausse des coûts de réglementation) et des fonctionnaires d'importants services d'eau de pointe.

Le groupe d'experts ne souhaite pas commenter le fond de la réglementation de la qualité de l'eau; de plus, il n'a pas le mandat de le faire. Il peut cependant prendre note des préoccupations des personnes ayant une longue expérience professionnelle dans le domaine. Même si une bonne partie des changements relatifs à la réglementation de la qualité de l'eau se sont fait trop longtemps attendre et qu'ils amélioreront sans conteste la santé et la sécurité du public, le groupe d'experts estime que les inquiétudes relatives à l'efficacité de la méthode retenue et à ses répercussions sur l'abordabilité sont jusqu'à un certain point justifiées.

CHANGER LES MÉTHODES

Les modèles de réglementation ont évolué de façon spectaculaire au cours des dernières années. Les pratiques exemplaires dans le domaine de la réglementation, comme c'est le cas ailleurs, s'écartent des activités détaillées de « commandement et contrôle » touchant les intrants et les procédés pour faire porter l'accent sur les résultats souhaités. Ce changement tient compte du fait qu'une méthode trop prescriptive peut déboucher sur la frustration, le stress et des résultats iniques. Il fait de plus suite à une prise de conscience du fait que, dans un monde doté d'une technologie de plus en plus riche, il existe de nombreuses façons d'atteindre un résultat donné, si nombreuses, en fait, que des prescriptions trop détaillées peuvent provoquer l'exclusion de solutions de rechange meilleures et moins coûteuses. En permettant une meilleure surveillance des résultats, la technologie a aussi entraîné une diminution du temps et de l'argent nécessaires pour s'assurer que les résultats sont conformes aux attentes. Il est bon de souligner que la province a adopté une démarche fondée sur les résultats pour nombre de ses propres initiatives, y compris la Formation aux nouvelles méthodes de contrôle financier de même que la planification et la gestion budgétaires axées sur les résultats.

Dans un cadre fondé sur les résultats, les gestionnaires de systèmes consacrent leurs ressources aux risques les plus susceptibles d'empêcher l'obtention des résultats souhaités plutôt que d'investir autant de ressources dans la réduction de tous les risques. Dans une province dont la géographie est aussi diversifiée que celle de l'Ontario, il s'agit d'une question particulièrement importante pour les réseaux d'alimentation en eau. Une situation préoccupante dans un réseau pourrait ne représenter qu'un risque négligeable ou même aucun problème du tout dans un autre.

S'inspirant d'un exemple dans un domaine connexe, la province a expressément demandé au Comité technique de protection des sources d'eau d'élaborer des méthodes de protection des sources qui tiendraient compte des menaces auxquelles elles sont exposées dans la province. Le Comité a souligné dans son rapport, à l'automne 2004, qu'il « rejetait la notion selon laquelle les menaces figurant dans une base de données provinciale puissent être "classées" d'une façon générique qui pourrait être appliquée de façon significative dans l'ensemble de la province. [...] il faudrait procéder à une évaluation locale d'une menace donnée afin de déterminer le risque qu'elle pose... ».

De la même façon, le Conseil consultatif sur les normes de qualité et d'analyse de l'eau potable, dans son rapport de mars 2005, proposait dans une de ses recommandations les plus importantes des évaluations du risque au cas par cas afin de définir les exigences d'analyse et de traitement pour les petits réseaux d'alimentation en eau privés. Le rapport O'Connor approuvait aussi les politiques et les activités de planification mettant l'accent sur la gestion des risques les plus susceptibles d'entraver l'obtention des résultats souhaités [25].

Lorsqu'il est bien conçu, un système de réglementation fondé sur les résultats impose un fardeau réglementaire moins lourd et favorise une utilisation plus efficiente des ressources, une meilleure compréhension, une meilleure gestion des risques locaux et une plus grande ouverture à l'égard de l'innovation. En même temps, la fonction de surveillance et d'exécution doit être beaucoup plus raffinée, car il faut alors faire davantage preuve de jugement et de souplesse.

Selon le groupe d'experts, le secteur de l'eau en Ontario, en passant à une échelle supérieure, tirerait aussi profit de

[25] O'Connor, 2e partie du *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton*, p. 71.

l'adoption d'un régime de réglementation fondé sur les résultats. À cet égard, la NGQEP prévue par la LSEP est une mesure pertinente et, à l'instar des plans d'activités recommandés au chapitre 4, elle accroîtra la capacité des services d'eau de garantir les bons résultats. Il n'est pas logique de laisser les eaux usées sous l'emprise d'un régime dépassé, surtout si l'on tient compte du fait que les économies de gamme favorisent la réunion des deux aspects sous la responsabilité d'une même organisation. Selon le groupe d'experts, l'étape modeste qui consiste à inclure, dans la portée du système de gestion de la qualité sur le point d'être achevé, la collecte et le traitement des eaux usées est tout à fait justifiée. La NGQEP a été adoptée par suite des recommandations du juge O'Connor, dont le mandat n'englobait pas les eaux usées; en recommandant cette extension, le groupe d'experts – à qui on a demandé d'examiner les aspects économiques tant des réseaux d'eau potable que des réseaux d'eaux usées – prend une mesure nécessaire, qui va de soi.

Recommandation 6.4

La province devrait modifier la *Loi sur la salubrité de l'eau potable* afin d'y incorporer un processus d'accréditation et de délivrance de permis concernant les activités relatives aux eaux usées, sur le modèle de la norme de gestion de la qualité de l'eau potable.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt dans la présente section, à l'intérieur du nouveau cadre législatif sur la délivrance de permis aux réseaux d'alimentation en eau et leur accréditation, les certificats d'approbation ne seront plus nécessaires.

Le MEO a expliqué comme suit les changements proposés : « Les propriétaires et exploitants de réseaux municipaux d'eau potable doivent [...] obtenir une autorisation et un permis pour prélever de l'eau... À l'avenir, les approbations seront remplacées par des permis de réseaux municipaux d'eau potable et de stations d'eau potable. Afin d'obtenir un permis, un propriétaire sera tenu de faire approuver un plan d'exploitation par le ministère ou un organisme d'exploitation accrédité, de présenter des plans financiers et de posséder un permis de prélèvement d'eau de même qu'un permis de station d'eau potable. »

Le nouveau régime prévoira cependant un certificat de conformité. Selon l'article 43 de la LSEP (qui n'a pas encore été promulgué), « si une condition d'un permis d'aménagement de station de production d'eau potable le prévoit, aucun propriétaire d'un réseau municipal d'eau potable ne doit mettre en service des ouvrages, du matériel, des mécanismes ou des choses qui sont précisés dans le permis tant que lui-même ou son délégué n'a pas donné au directeur un certificat de conformité sous la forme qu'exige celui-ci ». Il semble que le certificat de conformité, même s'il n'est pas obligatoire, pourrait être utilisé à la discrétion du MEO comme un instrument semblable au certificat d'approbation.

Selon le groupe d'experts, dans le nouveau cadre de permis et d'accréditation et compte tenu du processus de planification opérationnel et de la création de plus grandes entreprises de services d'eau qui en résulteront, il n'y a plus de place pour ces certificats. En effet, la signature d'un ingénieur au bas des plans de gestion des biens, l'examen par un vérificateur des plans de recouvrement intégral des coûts et l'évaluation par la Commission des eaux des plans d'activités peuvent être considérés, à première vue, comme une preuve de conformité à la loi.

Recommandation 6.5

Une fois qu'un exploitant de réseau d'alimentation en eau ou de traitement des eaux usées obtient un permis en vertu de la LSEP et que son plan d'activités est approuvé par la Commission des eaux, il ne devrait plus être tenu d'obtenir un certificat d'approbation pour tout ajout au réseau ou toute modification de ce dernier approuvés par un ingénieur. L'article 43 de la LSEP et les autres mentions d'un certificat de conformité pour les réseaux municipaux d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées devraient être abrogés.

Pour les municipalités, les activités d'inspection et d'exécution, qu'elles perçoivent comme une démarche plus vigoureuse de la part du MEO, figurent presque au sommet de la liste de frais de réglementation accrus depuis Walkerton. Cette démarche s'est traduite par une augmentation des amendes, que les exploitants considèrent souvent comme étant inutiles ou non proportionnelles à la gravité de l'infraction, ainsi que par une baisse du moral et une angoisse accrue chez les membres du personnel des réseaux d'alimentation en eau – une situation loin d'être idéale sur un marché à court d'employés qualifiés.

Le MEO a déclaré qu'il avait commencé à adopter une démarche d'inspection fondée sur les risques et qu'il forme son personnel dans cette optique. Toutes les initiatives entreprises par le MEO pour améliorer les activités d'inspection et faire en sorte qu'elles cadrent avec le nouveau régime de réglementation qui, selon le groupe d'experts, devrait mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les processus, sont très appréciées. Une

question centrale demeure néanmoins : le ministère, qui est également tenu d'élaborer le cadre politique, est-il le mieux placé pour se charger de l'inspection et de l'exécution?

Il y a de bonnes raisons d'envisager d'autres possibilités. Il importe d'examiner la nécessité d'isoler les activités d'inspection du processus budgétaire provincial. Au sein d'un organisme de réglementation financé par les participants au secteur, ceux qui sont réglementés ont tendance à accorder plus d'attention à la qualité de la réglementation puisqu'ils doivent en assumer le coût, et l'organisme de réglementation a une plus grande marge de manœuvre pour répondre aux besoins du secteur.

Par exemple, un régime de réglementation de cet ordre est la Commission des normes techniques et de la sécurité (CNTS), qui a été créée en 1996 pour se charger de l'application d'un certain nombre de lois sur la sécurité industrielle déjà en vigueur à l'époque. L'Office de la sécurité des installations électriques, mis sur pied selon le même modèle, assume des responsabilités semblables dans le secteur de l'électricité. Il existe d'autres entités autonomes semblables que l'on pourrait considérer comme valides.

Selon le groupe d'experts, la réglementation devrait être appliquée selon une méthode fondée sur les résultats, qui tient compte des risques locaux, et l'organsime d'inspection devrait facturer les services d'eau pour ses services.

Quel que soit l'organisme à qui incombe la responsabilité de conduire les activités d'inspection et d'exécution, les inspecteurs ne peuvent être respectés par le secteur que s'ils font preuve d'un niveau élevé de connaissances et de compétences. À l'heure actuelle, un inspecteur de la qualité de l'eau n'est pas tenu de détenir le même diplôme qu'un exploitant, bien que certains inspecteurs soient d'anciens exploitants et, de ce fait, qu'ils soient accrédités. Les inspecteurs suivent une formation de 12 semaines qui, de l'avis du MEO, devrait leur permettre d'acquérir des connaissances et des compétences équivalentes à celles des exploitants accrédités. Toutefois, selon le groupe d'experts, il est manifeste que l'accréditation des exploitants est un long processus qui comprend de l'expérience sur le terrain ainsi que de la formation et des examens en classe. Bien que les recommandations sur la formation ne relèvent pas de notre mandat, nous tenons à signaler qu'il serait dans le meilleur intérêt de tout organisme de réglementation de s'assurer que son personnel est crédible aux yeux du secteur et que, dans le secteur de l'eau, cela peut nécessiter le resserrement de la formation et des critères de compétence. En outre, tous les inspecteurs devraient suivre une formation sur les aspects du droit ainsi que de la mesure et de l'atténuation des risques qui concernent les réseaux d'alimentation en eau.

La LSEP, lorsqu'elle sera pleinement en vigueur, de même que les changements recommandés dans le présent rapport entraîneraient une modification majeure du mandat du MEO dans le domaine de l'eau. La LSEP modifierait l'ancien processus de délivrance de certificats d'approbation au profit d'un cadre plus moderne. Les recommandations du groupe d'experts déboucheraient sur la création d'une Commission des eaux de l'Ontario qui serait chargée de la réglementation économique et de celle du rendement.

Ces changements offrent au MEO la possibilité d'aller plus loin dans son rôle essentiel d'élaboration de politiques et de règlements et de renforcer sa capacité de soutenir les services d'eau municipaux. Selon le groupe d'experts, en raison des compressions budgétaires des années 1990 et, après Walkerton, de la mutation importante des priorités vers l'exécution, le MEO a eu beaucoup de difficulté à s'acquitter efficacement de son mandat global de protecteur des eaux de l'Ontario. On a tout simplement trop exigé de ce dernier, y compris bien des choses qu'un autre organisme pourrait être mieux en mesure de faire.

Le groupe d'experts est d'avis que tant le MEO que l'ensemble du secteur de l'eau se porteront mieux si le ministère recentre ses activités autour des pôles suivants : créer un bon cadre réglementaire et adopter des politiques environnementales vigoureuses, procéder à l'accréditation en vertu de la NGQEP et superviser l'élaboration d'une nouvelle norme similaire pour les eaux usées. Il devrait aussi jouer un rôle élargi dans l'évaluation des nouvelles technologies et dans l'accélération de leur diffusion en Ontario, comme il en est question au chapitre 9. Cela s'accompagnerait d'un retour des plus nécessaires à l'un des rôles antérieurs du MEO, soit la fourniture d'une assistance technique aux services d'eau.

Le MEO a aussi un rôle important à jouer en transmettant au secteur de l'eau et aux chercheurs des données essentielles sur la qualité des eaux de l'Ontario. Les gouvernements de tout le Canada, sous la pression des réaffectations budgétaires, ont pendant un certain temps négligé la collecte et la diffusion des données de base sur lesquelles s'appuient l'élaboration des politiques, la conduite des opérations et la surveillance qu'exerce le public. Il s'agit notamment de la qualité de l'eau dans la nature, y compris les nappes aquifères. Le MEO, en collaboration avec le ministère des Richesses naturelles, qui mesure les réserves et l'écoulement des eaux, devrait s'assurer que ces données sont recueillies régulièrement dans toute la province et diffusées largement sous la forme de données chronologiques.

Le MEO devrait aussi tenir à jour et publier un registre central de tous les utilisateurs d'eau et des répercussions de leurs activités sur la qualité de l'eau : agricoles, industriels, municipaux, privés dans les zones rurales et communautaires. Le rendement de l'ensemble des réseaux titulaires de permis (y compris les puits) en fonction des normes de qualité de l'eau devrait faire couramment l'objet de rapports. Les services d'eau titulaires de permis assumeront bien sûr la principale responsabilité en matière de diffusion d'information sur la qualité de l'eau auprès des consommateurs, mais c'est le MEO qui devrait élaborer les normes, surveiller le rendement et publier les données sommaires.

Le MEO assumera aussi une responsabilité entièrement nouvelle dans le cadre que nous proposons en tant que fiduciaire des services (et dans certains cas, des réseaux) d'alimentation en eau jugés « non viables » par la Commission des eaux, comme il en est question au chapitre 7. L'impartition de l'exploitation de ces services et réseaux, de même que la recherche de meilleures solutions correspondent bien au rôle accru du MEO dans l'évaluation des nouvelles technologies, y compris celles concernant le traitement de l'eau au point de captation ou au point d'utilisation.

Il existe un sous-ensemble de petits réseaux qui, par leur nature même, ont particulièrement intérêt à ce que le MEO assume un rôle de premier plan afin d'éviter qu'ils deviennent précaires, ce qui, en vertu des recommandations du présent rapport, impose un fardeau au budget de la province. Le ministère a le pouvoir d'exiger que les petits réseaux privés ou coopératifs communautaires, comptant entre 6 et 100 utilisateurs, soient pris en charge par la municipalité dans laquelle ils se trouvent. Ces derniers englobent les lotissements ruraux, les parcs de maisons mobiles, les regroupements de chalets, etc. Une telle ordonnance du MEO, surtout lorsqu'elle suppose que la seule solution acceptable est le traitement centralisé, peut imposer un fardeau intolérable à des municipalités aux abois.

Nous suggérons donc que le MEO assume un autre rôle, soit de recueillir toute l'information existante sur ces réseaux, de combler les vides, de classer les réseaux en fonction des risques, de déterminer à quel moment ils ont été autorisés et d'établir d'autres données sur leur origine. Il faudrait alors chercher à travailler en collaboration avec les municipalités et les services d'eau afin d'intervenir immédiatement à l'égard de ceux qui présentent les plus grands dangers et d'élaborer un plan pour les autres.

Recommandation 6.6

Le ministère de l'Environnement devrait, en consultation avec les municipalités et les services d'eau, établir un registre de tous les réseaux non municipaux desservant entre 6 et 100 utilisateurs, recenser ceux qui présentent les risques les plus graves pour la santé publique et, en collaboration avec les municipalités et les services d'eau, intervenir le plus rapidement possible afin d'atténuer ces risques aux meilleurs coûts possible; il devrait aussi élaborer un plan à long terme afin de réduire au minimum les risques et les coûts associés aux autres réseaux.

Enfin, le MEO est investi d'une responsabilité permanente qui ne figure pas dans son organigramme : la planification et la coordination régionales des ressources en eau et des réseaux en vrac comme les pipelines à l'échelle de plusieurs sociétés de services publics (ou offices de protection de la nature). Il en est question au chapitre 4.

En résumé, nous estimons que la responsabilité générale du MEO à titre d'architecte et de surveillant des ressources en eau de l'Ontario sera renforcée par les changements proposés.

Les plans d'activités recommandés dans le présent rapport devront aborder à la fois les tarifs résultant du recouvrement intégral des coûts et les délais d'adoption de ces tarifs. Il s'agit d'un processus itératif, puisque la vitesse à laquelle la transition s'opère a une incidence sur les coûts totaux. Les services d'eau devront peser le pour et le contre du financement « par répartition » et de la constitution de réserves par opposition à la possibilité d'utiliser le financement par emprunt.

Par le passé, les programmes de subvention municipaux ont engendré des problèmes de grande envergure dans le secteur de l'eau qui ne seront qu'amplifiés avec l'entrée en vigueur de la tarification à partir du coût complet. Pour éliminer ces distorsions, les subventions et autres mesures de soutien des gouvernements de palier supérieur devraient cibler d'autres projets d'infrastructure importants qui, contrairement aux réseaux d'aqueduc et d'eaux usées, ne disposent d'aucun moyen de recouvrer l'intégralité de leurs coûts. L'unique exception réside dans la nécessité éventuelle de subventionner en permanence les quelques réseaux ontariens qui ne seront pas viables en vertu de la tarification au coût complet.

PRÉVISION DES COÛTS

Concilier les incidences de la tarification au coût complet, le calendrier de transition et les moyens utilisés pour régler les dépenses en immobilisations et l'entretien différé n'est pas simple.

Le personnel du ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique (MRIP) a soutenu le travail du groupe d'experts en triant les données disponibles sur les réseaux d'aqueduc et d'eaux usées en Ontario et en créant des modèles d'estimation des conséquences financières des divers choix d'ordre politique. Les modèles font l'objet d'une description plus détaillée sur le site Web du MRIP à l'adresse www.pir.gov.on.ca [29].

En résumé, la série de modèles débute par un inventaire des installations – canalisations, stations, collecteurs, puits – et de leur ancienneté ou de leur état, des matériaux et de leur capacité. Les données relatives à l'inventaire des installations se composent de données-échantillons recueillies par le MRIP auprès de 79 municipalités responsables des services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées, ou des deux, de renseignements du MEO sur la capacité des stations municipales d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées et des estimations de la longueur des canalisations obtenues à partir de cartes routières électroniques. En fonction des durées utiles normales, ces installations sont remises en état ou remplacées et de nouvelles sont ajoutées afin de desservir des populations dont le nombre évolue au fil du temps. On présume également qu'une hausse des prix modérera la demande et, par conséquent, les coûts d'exploitation et d'immobilisations. L'entretien différé est éliminé sur 10 ans dans les exemples du présent rapport.

Ces données et estimations constituent une prévision des investissements en immobilisations et autres coûts. Les tarifs augmentent sur une période de temps variable pour couvrir les coûts : on peut répartir ces derniers sur une longue période à un coût total important ou subir des hausses de prix élevées à court terme et minimiser le coût total dans le temps.

Résultats – Des coûts unitaires totaux et moyens des services d'eau et d'eaux usées sont fournis pour les municipalités de palier supérieur et à palier unique du Sud de l'Ontario, les groupements du Nord de l'Ontario et la province dans son ensemble.

Un deuxième modèle utilise les résultats du premier. Dans ce cas-ci, selon les besoins en investissements du premier modèle, la dette totale augmente en fonction des dépenses en immobilisations prévues. Les recettes provenant des frais d'utilisation augmentent de telle sorte que la dette totale se situe à un niveau prudent à la fin de la période de prévision. Les résultats prennent la forme d'une série simplifiée d'états financiers pour les activités d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées fondés sur des renseignements tirés du rapport d'information financière (RIF) du ministère des Affaires municipales et du Logement et produits uniquement à l'échelle des divisions de recensement.

[29] Le site Web contiendra également certains des renseignements généraux utilisés par le MRIP pour les besoins du modèle. Le site Web permet aux personnes intéressées de formuler des commentaires sur les méthodologies utilisées afin que les modèles puissent être perfectionnés à l'avenir. Les modèles seront également transmis à la Commission des eaux de l'Ontario à titre de point de départ dans le cadre de son travail.

Le **tableau 6** illustre les résultats des coûts pour des municipalités de palier supérieur choisies dans le Nord et dans le Sud. On présume que l'intégralité des coûts sera recouvrée par l'entremise de la tarification d'ici 2012 et que l'entretien différé sera éliminé d'ici 2018. Chaque groupe-échantillon assume des coûts différents non seulement en fonction de sa situation financière et technique initiale, mais également des différents coûts de construction dans la pierre en comparaison du till et de la profondeur à laquelle les canalisations doivent être enfouies afin de ne pas geler, et en fonction des multiplicateurs de coûts normaux dans les diverses régions géographiques très variées de l'Ontario.

Si ingénieux soient-ils, ces modèles ne peuvent donner une estimation fiable des coûts futurs. Les hypothèses relatives aux intrants, les choix technologiques, les coûts futurs et les mécanismes de financement auront tous une incidence sur les résultats, tout comme une multitude de détails propres à chaque endroit. Néanmoins, les chiffres sont calculés sur une base raisonnable et cohérente : les méthodes prévisionnelles utilisées pour Sudbury et Sarnia, ainsi qu'Oxford et Ottawa sont identiques. Cela étant dit, il est utile de s'attarder sur les sources d'erreurs possibles.

Premièrement, les renseignements relatifs à l'état actuel et même, dans certains cas, à l'emplacement de l'infrastructure souterraine ontarienne s'avèrent extrêmement variables. Certaines municipalités ont soigneusement évalué leurs installations et en ont dressé un inventaire dans des systèmes informatisés de données géographiques : Kenora en est un bon exemple. Certaines ignorent non seulement l'ancienneté d'une canalisation ou le type de matériau qui la compose, mais peuvent ne pas savoir exactement où la chercher. L'ancienneté à elle seule ne constitue pas un indicateur adéquat de l'état d'une canalisation, même si en moyenne les statistiques peuvent être fiables. Une conduite principale en fonte du XIX^{e} siècle peut fonctionner pendant encore des années, dans de bonnes conditions, mais une canalisation nue enfouie dans un sol réactif, contenant éventuellement des courants électriques provenant des fils de mise à la terre des habitations, risque de ne pas dépasser la durée utile d'une voiture n'ayant reçu aucun traitement antirouille. Le MRIP a déployé beaucoup d'efforts sur plusieurs années pour élaborer cette base de données, qui demeure imparfaite.

Deuxièmement, les coûts de remplacement et d'agrandissement des réseaux et de chacun de leurs composants sont difficiles à évaluer. Jusqu'à cette année, les chiffres de l'EPA des États-Unis pour les États du Nord, convertis en dollars canadiens et extrapolés à partir de 1999, constituaient la meilleure source de données synoptiques. Le MRIP a mis à jour tous ces paramètres de coûts en fonction du contexte ontarien de 2004, en tenant compte de la variabilité des coûts de construction selon les régions. Il est évident que les prix futurs seront influencés par le taux de change, la capacité du secteur de la construction en une saison donnée et les tendances à long terme au chapitre des coûts des matériaux et des machines.

Troisièmement, les technologies évolueront au cours des longues périodes prévisionnelles de ces modèles. Alors que le modèle utilise comme hypothèse les meilleures méthodes actuelles en matière de technologie de remplacement, une station d'alimentation en eau construite dans dix ou vingt ans pourrait s'avérer bien moins coûteuse que les hypothèses actuelles le laisseraient entendre. Les modèles ne peuvent pas tenir compte de ce facteur.

Enfin, les coûts seront largement influencés par la façon dont les municipalités choisiront de financer les investissements nécessaires. Cela dépend principalement de la vitesse à laquelle les municipalités choisissent d'augmenter les tarifs. Si elles le font trop vite, le choc tarifaire risque d'être élevé; si elles le font trop lentement, les coûts totaux progresseront de façon excessive.

TABLEAU 6 : COÛTS ET TARIFS D'ICI 2019

	Coûts totaux (en millions de dollars)	Tarif moyen ($/m^3)
Moyenne de quatre municipalités du Sud	118,9	1,76
Moyenne de quatre municipalités du Nord	30,7	2,82
Moyenne provinciale	--	1,88

Source : Modèles du MRIP

Remarques : – Tous les chiffres sont exprimés en dollars constants de 2004.
– Le « tarif moyen » de la dernière colonne se rapporte aux services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées; à titre de comparaison, la moyenne ontarienne s'élevait à 1,39 $ en 2004.

À la lumière de toutes ces mises en garde, il devrait être clair que les chiffres obtenus sont indicatifs, qu'ils ne constituent pas des prévisions et que plus l'horizon prévisionnel est lointain, plus la précision diminue. Ils sont cependant comparables dans l'ensemble des régions géographiques diversifiées de l'Ontario et peuvent être utilisés pour vérifier d'autres régimes financiers à mesure que de nouvelles données deviennent disponibles.

Les renseignements sur les modèles et les méthodologies peuvent désormais être utilisés et améliorés par tout planificateur de réseau de la province. L'intention est d'améliorer constamment le modèle en invitant les parties intéressées à en étendre les possibilités et à créer ainsi une ressource publique d'une puissance et d'une subtilité de plus en plus élevées. Il convient de considérer ces modèles comme l'un des principaux résultats des travaux du groupe d'experts.

LE PRIX DU MAUVAIS ENTRETIEN

En janvier 2005, une grande partie du centre-ville de Toronto a été privée d'électricité après la rupture d'une importante conduite principale d'eau qui, par pure coïncidence, se situait juste à l'extérieur de l'hôtel de ville. Cette rupture est survenue le dimanche, mais, si elle s'était produite un jour de semaine, elle aurait pu avoir d'importantes répercussions sur l'industrie des services financiers, située dans le même secteur. Les fonctionnaires ont expliqué que les conduites posées pendant la forte période de construction des années 1950 et 1960 s'usent plus rapidement que prévu, entraînant des « dégâts subsidiaires » tels que la panne générale. La ville a déclaré qu'elle déboursait environ 12 millions de dollars par an afin de réparer les ruptures de canalisations. Le Service des eaux a proposé de doubler son budget d'immobilisations afin d'investir 500 millions de dollars par an, soit le double de la somme actuelle, sur une base continue. Le budget d'immobilisations couvre les réparations, les agrandissements et les éléments de remplacement de l'ensemble des huit stations ainsi que les réseaux de canalisations. L'augmentation répondrait à la réduction de la durée utile de la majeure partie de l'infrastructure de canalisations.

Les modèles permettent d'examiner les compromis entre l'emprunt, à des taux d'intérêt élevés, mais d'une durée plus courte, et le financement par répartition, ainsi qu'entre des variations de prix rapides et lentes, pour des coûts totaux bas ou élevés. À l'heure actuelle, les municipalités ontariennes préfèrent généralement recourir au financement « par répartition » plutôt qu'à l'emprunt pour leurs projets d'immobilisations. L'argent consacré à un projet provient d'une combinaison de fonds de réserve et, souvent, des frais d'utilisation en vigueur.

L'aversion pour l'emprunt semble découler partiellement d'une précaution naturelle visant à éviter de trop s'endetter. Elle peut également s'expliquer par les obstacles législatifs du passé, qui permettaient uniquement aux municipalités d'emprunter sous forme de débenture. Par ailleurs, les lois continuent à limiter les coûts du service de la dette des municipalités à 25 pour cent de leurs recettes autonomes.

Cela signifie toutefois que la constitution de réserves pour un grand projet peut durer de nombreuses années. Par conséquent, les anciens contribuables et clients des services d'eau paient la note de l'infrastructure qui sera utilisée dans l'avenir; dans le cas d'une station d'alimentation en eau, ce paiement peut s'étaler sur les 30 ou 40 prochaines années, voire plus.

Un autre problème réside dans la constitution d'importantes ressources financières qui ne sont pas, en dépit de leur appellation de « réserves destinées aux services d'eau » ou de « réserves destinées aux immobilisations », juridiquement liées à ces utilisations[17]. Les conseillers municipaux peuvent effectuer un emprunt en toute légalité ou même utiliser ces fonds pour une autre priorité. Cependant, qu'elles soient financées par les recettes fiscales, les recettes liées aux services d'eau ou les deux, les réserves destinées aux services d'eau ont été créées dans le but d'utiliser les fonds pour améliorer les réseaux d'alimentation en eau, tandis que les réserves destinées aux immobilisations l'ont été dans le but de financer des projets d'immobilisations.

Enfin, les fonds de réserve sont associés à ce que les économistes appellent les « coûts d'option ». Les clients des réseaux d'alimentation en eau doivent renoncer à des fonds qu'ils auraient pu investir à des fins plus avantageuses pour payer des avantages dont ils ne jouiront peut-être jamais.

[17] Au même titre que la majorité des réserves, celles qui sont destinées aux services d'eau sont discrétionnaires. Certaines des réserves constituées par les municipalités ne sont pas discrétionnaires; par exemple, les droits d'aménagement sont affectés à une réserve qui doit servir uniquement à payer les coûts de services particuliers offerts aux lotissements auprès desquels ils ont été recueillis.

L'emprunt offre plusieurs avantages par rapport au financement par répartition et aux fonds de réserve. Premièrement, il permet au service des eaux d'harmoniser le flux de recettes avec les coûts d'un projet sur une période qui se rapproche davantage de sa durée utile. Il offre également une plus grande souplesse en vue de satisfaire les besoins d'immobilisations lorsqu'ils se présentent, et non pas des années plus tard. Les fonds peuvent (et doivent souvent) être juridiquement associés, par voie d'une convention de prêt, à l'utilisation à laquelle ils sont destinés.

L'emprunt comporte bien entendu des intérêts. Cette dépense doit toutefois être considérée à la lumière du fait que le report de projets d'immobilisations sur une trop longue période peut engendrer d'autres coûts, comme des factures d'entretien des installations plus élevées et des ruptures fréquentes de conduites principales qui auraient dû être remplacées. Cette négligence peut entraîner des pertes sans aucun rapport, tel que l'encadré de la page 47 le souligne. Le plan d'activités du service des eaux devrait étudier l'ensemble des besoins et mettre en lumière les projets pour lesquels l'attente de la constitution de réserves risque de générer des coûts supérieurs à ceux d'un emprunt réalisé afin que les travaux soient effectués plus rapidement.

Les municipalités de l'Ontario bénéficient déjà d'un accueil favorable sur les marchés financiers mondiaux. Les participants aux marchés soulignent que la demande actuelle relative aux obligations des municipalités ontariennes et canadiennes, offertes sur les marchés public et privé, est extrêmement forte. Cela transparaît dans les notations de crédit : par exemple, l'agence Standard & Poor's Corp. a récemment annoncé qu'elle attribuait à 11 municipalités uniquement à travers le monde sa meilleure cote, soit AAA. Parmi celles-ci, on comptait cinq municipalités ontariennes[29]. (La cote à long terme du gouvernement provincial est actuellement AA.)

Afin de garantir un accès optimal aux capitaux pour les projets hydrauliques aux taux d'emprunt les plus intéressants au moment de l'instauration des nouveaux services d'eau de l'Ontario, il faut toutefois apporter des modifications aux politiques, aux pratiques et aux attitudes actuelles. Les services d'eau doivent être libres de fonctionner à la manière d'une entreprise privée.

Cela ne devrait pas s'avérer difficile. Les services d'eau se prêtent bien à une démarche commerciale, car, contrairement à la majorité des services municipaux, ils produisent des recettes. Les services d'eau sont dans une situation idéale pour obtenir un financement autonome, sans recourir à la municipalité.

Recommandation 7.1

En plus de contracter des emprunts commerciaux ordinaires, ces services d'eau constitués en société devraient être habilités à émettre des obligations-recettes.

Les conditions auxquelles une société de service public peut emprunter dépendent de sa capacité à recouvrer les paiements en souffrance. De nombreuses municipalités de l'Ontario autorisent la coupure du service d'alimentation en eau pour défaut de paiement après l'épuisement de tous les autres moyens de recouvrement – rappels, lettres sous pli recommandé, agences de recouvrement, etc. L'apparition d'un véhicule des services d'eau entraîne souvent le versement des arriérés sans coupure de service.

Dans les municipalités qui n'autorisent pas les coupures de l'alimentation en eau, il faut que le service des eaux ou la société de service public ait d'autres moyens de se faire payer. Il s'agit normalement de transférer la somme impayée à la municipalité, qui place ensuite un privilège sur la propriété faisant l'objet de factures en souffrance. Le privilège présente le désavantage de ne pouvoir recouvrer les fonds qu'après la vente de la propriété. Il comporte en outre des frais juridiques. Un service public possède d'autres recours : il peut exiger un dépôt de la part des nouveaux clients ou constituer une réserve pour factures impayées. Le premier recours n'offre aucune protection contre les arriérés d'autres clients. La constitution d'une réserve pour recouvrement nécessite l'utilisation d'une partie des frais d'utilisation versés par tous les clients, pas uniquement les mauvais payeurs, et, le cas échéant, il convient de les inclure parmi les éléments de la tarification au coût complet.

Recommandation 7.2

Après avoir épuisé tous les autres moyens normaux de recouvrement, les services d'eau devraient pouvoir transférer les arriérés à la municipalité, qui placerait ensuite les arriérés sur le rôle des impôts fonciers en tant que privilège sur l'immeuble en cause pouvant être recouvré sous forme d'impôts. Le montant du privilège devrait inclure toutes les factures en souffrance, les intérêts courus et les frais juridiques et de recouvrement connexes.

[29] Grant, T., « S&P Rates Canadian Municipalities Tops », *Globe and Mail*, 18 mars 2005, page B11.

Certaines municipalités, conscientes des coûts supplémentaires liés aux retards, ont déjà entrepris et, dans quelques cas remarquables, achevé la transition vers le recouvrement intégral des coûts. Ces collectivités ont constaté que plus la période de mise en application progressive de la hausse des tarifs se prolongera, plus l'écart entre les recettes et les besoins perdurera. Il en résultera une combinaison de hausse des coûts et des risques et de détérioration de l'environnement.

Une fois que les services d'eau connaissent leurs besoins en immobilisations et autres, ils devraient en évaluer l'incidence sur les tarifs pour divers laps de temps, en incluant dans leurs calculs les coûts qui s'accumulent pour chaque année de retard. Ils devraient également envisager la possibilité de financer certains de leurs besoins immédiats par voie d'emprunt.

Perth, une ville de 6 000 habitants de l'Est de l'Ontario, a précisément effectué ces calculs et décidé de prendre la mesure louable de passer au recouvrement intégral des coûts sans plus attendre : elle a ainsi d'une année à l'autre plus que doublé les tarifs annuels des services d'eau et d'égout qui sont maintenant en moyenne supérieurs à 700 $ par ménage. En décidant de le faire immédiatement, la ville a pris en considération et a choisi d'éviter les frais supplémentaires liés à une mise en application progressive. Le réseau de Perth est désormais viable financièrement pour une période illimitée. Sudbury a elle aussi augmenté ses tarifs d'alimentation en eau, les portant à un niveau que la ville juge nécessaire pour le recouvrement intégral des coûts.

D'autres collectivités risquent de ne pas être en mesure de réagir aussi rapidement, compte tenu de leur point de départ et de l'ampleur de leurs besoins.

Le groupe d'experts recommande une période de cinq ans à compter de la date à laquelle les plans doivent être soumis à la Commission des eaux comme étant un délai maximal raisonnable de transition vers la tarification au coût complet, c'est-à-dire le 30 juin 2012 au plus tard. Les municipalités devraient noter toutefois que la mise en application progressive peut débuter plus tôt, même avant l'approbation du plan, et que plus la période de mise en application progressive est longue, plus le coût total assumé par les clients est élevé.

L'un des points qui a fait hésiter les fonctionnaires de Perth et des autres collectivités qui ont commencé à agir est la possibilité qu'après l'adoption d'un système durable autonome, la province réaffecte des subventions qui leur auraient été autrement attribuées. Rien ne pourrait discréditer davantage les fonctionnaires qui ont incité ces collectivités à agir sans attendre ou les représentants élus qui ont suivi leurs conseils. Cet exemple illustre le type de risques subjectifs inhérents aux systèmes de subventions discrétionnaires et il conviendrait que les gouvernements de palier supérieur les évitent.

Recommandation 7.3

Les plans d'activités des services d'eau devraient se fonder sur une transition vers le recouvrement intégral des coûts d'une durée maximale de cinq ans à compter de la soumission initiale de l'analyse de rentabilisation à la Commission des eaux.

Les politiques comptables actuellement en vigueur dans le secteur municipal accentuent un horizon temporel artificiellement court : les immobilisations sont traitées comme une dépense dans l'exercice au cours duquel elles sont acquises et ne sont pas inscrites au bilan de la municipalité. Avec une comptabilité d'exercice intégrale, que les gouvernements provinciaux et fédéral ont déjà adoptée, les coûts des actifs immobilisés sont comptabilisés sur leur durée utile escomptée.

Étant donné que les comparaisons constituent l'un des meilleurs moyens de faire en sorte que les clients en obtiennent pour leur argent, les services d'eau doivent adopter des démarches et des définitions uniformes dans leur plan comptable et leurs méthodes d'établissement des coûts. « Réparations et entretien », par exemple, doit avoir une signification identique à Renfrew et à Red Lake [29].

La valeur comptable initiale de l'infrastructure hydraulique posera un défi plus important lorsque les municipalités de l'Ontario adopteront la comptabilité d'exercice intégrale, ce qu'elles devraient faire dans un avenir rapproché. Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, les municipalités ontariennes et le gouvernement provincial collaborent d'ores et déjà dans le cadre de cette initiative.

[29] Le document intitulé *Uniform Accounting Systems for Public Water Authorities*, publié en 1996 par l'Ontario Municipal Water Association, a constitué un bon point de départ, mais le passage à la comptabilité d'exercice demeure nécessaire.

Ce travail sera mené parallèlement à la création des plans d'activités des services d'eau. Des renseignements comptables, notamment les valeurs comptables des éléments d'actif et des éléments de passif connexes, devraient être inclus dans le plan d'activités. Cela permettra de préparer le bilan de départ du service des eaux proposé dans chaque plan d'activités.

La province peut contribuer à ces efforts, comme elle l'a déjà fait concernant les normes comptables pour d'autres pans du secteur parapublic, en soutenant la recherche et l'éducation au sein du secteur.

Recommandation 7.4
La Commission des eaux de l'Ontario devrait prodiguer des conseils au secteur de l'eau afin d'assurer la mise en application uniforme de la réglementation en matière de recouvrement intégral des coûts et des normes comptables appropriées.

Les discussions que le groupe d'experts a tenues à travers la province prouvent que pratiquement tous les réseaux d'alimentation en eau de l'Ontario sont actuellement autosuffisants (c'est-à-dire que leurs usagers sont en mesure de payer l'intégralité des coûts du réseau) ou qu'ils ont la capacité de le devenir, à la lumière des recommandations formulées dans le présent rapport.

<< L'OWWA et l'OMWA sont convaincues que les subventions vont à l'encontre du but recherché. Dans la majorité des cas, elles récompensent ceux qui négligent leur infrastructure et punissent ceux qui se montrent proactifs et qui fonctionnent de façon efficiente et efficace.

Ontario Water Works Association et Ontario Municipal Water Association >>

En dépit de tout cela, le secteur municipal est intimement convaincu que les subventions des gouvernements de palier supérieur sont nécessaires et que le soutien financier actuel – subventions accordées par le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale Canada-Ontario (FIMRCO) et financement de la dette commune par l'intermédiaire de l'Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique (OSIFA) – n'est pas suffisant.

La triste réalité, qui est abordée dans d'autres parties du présent rapport, est que ces subventions exagérément généreuses ont effectivement provoqué bon nombre des problèmes auxquels fait face le secteur ontarien de l'eau aujourd'hui. Nous les subissons toujours sous la forme d'installations qui ont été construites ou agrandies inutilement et de municipalités qui ont du mal à exploiter des installations trop grandes par rapport au nombre de clients. Les répercussions sur les attitudes ont été tout aussi préjudiciables : de nombreuses municipalités semblent reporter d'importants travaux nécessaires pour passer au recouvrement intégral des coûts parce qu'elles s'attendent à ce que les subventions des gouvernements de palier supérieur règlent leurs problèmes. Des municipalités comme Perth et Sudbury qui ont, de façon louable, agi sans bénéficier de subventions en vue d'entretenir leurs réseaux correctement craignent à juste titre que d'autres municipalités moins avant-gardistes soient récompensées en recevant des fonds de rattrapage.

Malheureusement, la procrastination n'est pas totalement irrationnelle, compte tenu des antécédents des programmes de subvention en Ontario. Lorsque le financement par voie de subventions est imprévisible, comme c'est habituellement le cas, les collectivités omettent de réaliser des investissements lorsqu'elles devraient le faire et surinvestissent lorsque les fonds arrivent. Or, pour que l'Ontario jouisse d'un secteur de l'eau viable, les projets d'immobilisations doivent être dictés par les besoins en immobilisations et non par la disponibilité des subventions.

Le principal organisme professionnel dans ce domaine, l'American Water Works Association, dont l'OWWA est une section régionale, a longtemps demandé l'abolition des subventions et le paiement de l'intégralité des coûts des services par les usagers [30]. Le groupe d'experts est d'accord. Les subventions faussent sérieusement les investissements et ne facilitent pas l'établissement de tarifs prévoyant le recouvrement intégral des coûts. Dans le cas de fortes subventions, les consommateurs (et même les propriétaires) ne peuvent pas comprendre les coûts réels liés à la consommation.

[30] American Water Works Association, *Financing, Accounting, and Rates*, Déclaration de principes adoptée par le Conseil d'administration en 1965, révisée en 1982, reaffirmée en 1987 et revisée en 1992, 1998 et 2005.

On peut dire que le niveau actuel de soutien offert par l'OSIFA et le FIMRCO est tellement faible – ce dernier organisme, par exemple, fournira 900 millions de dollars pour tous les projets d'infrastructure locaux sur une période de cinq ans – qu'il est peu probable qu'il entraîne d'importantes distorsions dans le secteur de l'eau, particulièrement s'il est réparti entre l'ensemble des projets d'infrastructure. En outre, il n'existe aucune garantie de futurs programmes de subvention pour les immobilisations liées au secteur de l'eau. Il vaut néanmoins la peine de concevoir et de gérer des subventions de nature à soutenir plutôt qu'à détériorer la viabilité des réseaux et de susciter un consensus plutôt que de semer la division à l'échelon municipal. Les subventions pour la plupart des infrastructures d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées devraient cesser sur une période à peu près identique à celle de la mise en application progressive du recouvrement intégral des coûts.

Recommandation 7.5
Le FIMRCO et tout programme futur de subvention visant des projets d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées au sein d'un réseau viable devraient disparaître progressivement d'ici le début de l'exercice 2012 des municipalités. Entre-temps, les subventions devraient être accordées sous réserve de la conformité du projet avec toutes les lois pertinentes et les recommandations du présent rapport, y compris celles qui ont trait à la planification opérationnelle.

Recommandation 7.6
Tout volet des programmes provinciaux et fédéraux d'infrastructure relatif au secteur de l'eau devrait s'attacher uniquement aux réseaux non viables; les fonds ne devraient pas se limiter à des fins d'immobilisations et ils devraient être normalement débloqués une fois que les critères d'admissibilité ont été respectés.

L'OSIFA se substitue à un ancien programme qui accordait des prêts aux municipalités à même le produit d'émissions obligataires libres d'impôt et qui permettait ainsi aux emprunteurs de réaliser d'importantes économies d'intérêts par rapport aux taux du marché. Le nouveau programme non subventionné est décrit comme un mécanisme de mise en commun qui permet aux municipalités d'emprunter aux taux d'emprunt de l'OSIFA majorés d'un écart couvrant les « frais de prestation du programme ».

Alors que l'OSIFA fait état d'un fort intérêt à l'égard de son programme, la nécessité d'une telle démarche dans le secteur de l'eau s'amenuisera naturellement. La planification opérationnelle entraînera la création de services d'eau plus importants qui, dans la majorité des endroits, seront en mesure d'emprunter de façon autonome. Comme nous l'avons mentionné, le secteur privé aspire déjà vivement à accorder des prêts au secteur municipal de l'Ontario. La santé financière des services d'eau se trouvera renforcée par la transition vers la tarification au coût complet. Les réseaux les plus coûteux seront mis sous tutelle provinciale, comme nous l'expliquons dans la partie suivante. Dans ce nouveau contexte, l'intervention de l'OSIFA dans le secteur de l'eau deviendra inutile.

Recommandation 7.7
L'OSIFA devrait concentrer ses efforts sur les besoins d'infrastructure autres que ceux du secteur de l'alimentation en eau et du traitement des eaux usées.

De nombreux petits réseaux municipaux ontariens sont très coûteux. Le présent rapport décrit un certain nombre de moyens permettant de réduire les coûts liés à l'eau, y compris une augmentation des économies d'échelle et de gamme, le recours à des technologies peu coûteuses, ou le remplacement du traitement à la source par un traitement au point d'utilisation ou au point d'entrée.

Par ailleurs, la création de services d'eau de plus grande envergure peut alléger le fardeau des clients grâce à l'interfinancement des tarifs au sein de la région desservie. Le chapitre 8 aborde cette question plus en profondeur et propose des moyens pour un service d'eau (et ses propriétaires) de concilier ses besoins à titre de service public avec la nécessité sociale que représente l'interfinancement. La transformation technologique et les regroupements permettront de proposer des tarifs plus abordables aux clients des réseaux coûteux.

Même après la mise en œuvre de toutes ces options (ou le calcul de leur incidence), il y aura inévitablement encore des réseaux municipaux dont les coûts sont si élevés qu'ils ne pourront raisonnablement pas être récupérés auprès de la clientèle. Le groupe d'experts pense que si les usagers doivent payer, en vue du recouvrement intégral des coûts, plus de 2,5 fois le coût unitaire moyen provincial des services d'alimentation en eau ou de traitement des eaux usées, le service risque fort bien de ne pas être viable.

Recommandation 7.8

Lorsque les coûts d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées seront 2,5 fois plus élevés que la moyenne provinciale de coûts de production unitaires en vertu de tarifs prévoyant le recouvrement intégral des coûts, après la prise en compte de toutes les économies de coûts, de toutes les possibilités d'interfinancement et de regroupement, et à la demande du propriétaire du réseau, la Commission des eaux doit être habilitée à déclarer le réseau comme étant non viable et à placer les éléments d'actif et de passif en cause sous la tutelle de la province.

La tutelle provinciale s'apparenterait en quelque sorte à un syndic de faillite. La province exercerait un contrôle total sur les éléments d'actif sans en être propriétaire. Par ailleurs, elle aurait l'obligation de maintenir les services d'alimentation en eau et de rembourser la dette. Elle plafonnerait les frais payés par les clients à 2,5 fois le coût unitaire moyen provincial en vue de réaliser le de recouvrement intégral des coûts, prédéterminée chaque année par la Commission des eaux, et percevrait les paiements.

La province pourrait décider de maintenir le service d'eau en activité sous sa tutelle et de lui octroyer une subvention couvrant l'écart entre le coût équivalant à 2,5 fois la moyenne provinciale et le tarif local. Si, toutefois, les coûts de la subvention risquaient d'être extrêmement élevés, la province pourrait envisager d'autres solutions moins coûteuses. Parmi celles-ci, on compterait, par exemple, le retrait des réseaux coûteux de la région desservie et la fourniture de puits et de fosses septiques lorsque cela serait possible ou la fourniture de réservoirs d'eau individuels, de pompes refoulantes et de cuves de rétention, les coûts d'alimentation en eau et (ou) de collecte des eaux usées étant assumés par les résidants. Ces mesures ciblant les réseaux coûteux au sein d'un service d'eau pourraient permettre de ramener l'ensemble de ses coûts à un niveau qui assurerait sa viabilité.

Lorsque ces mesures ne permettraient pas d'assurer la viabilité du service, les clients continueraient de payer, en cas de facturation sans compteur, un tarif forfaitaire égal à 2,5 fois la moyenne provinciale ou, en cas de facturation avec compteur, 2,5 fois le coût moyen d'un mètre cube d'eau potable et des frais parallèles pour les eaux usées. (La moyenne provinciale des coûts unitaires comprend les dépenses d'immobilisation liées à la croissance des réseaux, qui sont récupérées immédiatement auprès des nouveaux utilisateurs plutôt que par l'intermédiaire des tarifs d'eau, par exemple, dans le prix d'une maison située dans une nouvelle subdivision.)

Dès qu'un service d'eau aura été jugé non viable, la province devrait passer un contrat avec un exploitant compétent, par voie d'appel d'offres lorsque cela sera possible, afin d'exploiter les installations. La province devrait payer à l'exploitant tous les coûts d'exploitation du service d'eau qui sont supérieurs à la somme recueillie auprès des clients. Entre-temps, elle devrait continuer à rechercher d'autres solutions moins coûteuses.

Au moment où les coûts unitaires en vertu du recouvrement intégral des coûts seront inférieurs à 2,5 fois la moyenne provinciale, la tutelle devrait être levée et les éléments d'actif ainsi que toute dette active devraient être retournés à la municipalité ou à la collectivité.

Recommandation 7.9

La province devrait exploiter et entretenir, en vertu d'un contrat, les services d'eau non viables et assumer tous les coûts supérieurs à 2,5 fois le seuil moyen, jusqu'à ce qu'elle ait trouvé un moyen de réduire les coûts en deçà de ce seuil; après quoi elle pourra demander à la Commission des eaux de l'Ontario de lever la tutelle.

Dans la section du chapitre 8 qui traite de l'interfinancement, on souligne que dans les régions de la province où les réseaux d'alimentation en eau sont éloignés les uns des autres, où il n'y a pas de liens économiques ou politiques solides entre les collectivités et où la capacité d'interfinancement de la clientèle générale est limitée, il pourrait être impossible de recourir à l'interfinancement afin de réduire les tarifs imposés aux utilisateurs des réseaux coûteux. Dans pareil cas, il se peut que le tarif moyen en vigueur dans la région desservie tombe sous le seuil de viabilité, mais que certains réseaux du service d'eau doivent tout de même assumer des coûts supérieurs à 2,5 fois la moyenne provinciale.

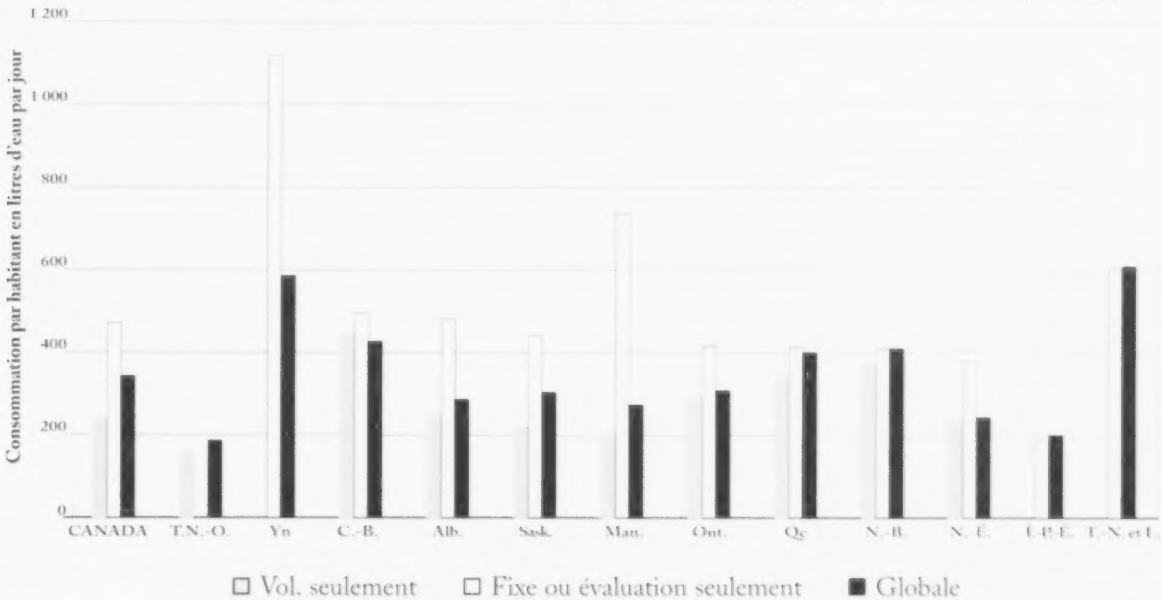
Lorsqu'elle examinera la structure tarifaire prévue dans les plans d'activités, la Commission des eaux devra tenir compte de ce problème et de la situation particulière de chaque service d'eau. Dans le Nord et les régions éloignées, il est possible que la province doive placer certains réseaux coûteux d'une région donnée sous tutelle si le fait de les laisser sous la responsabilité du service d'eau auxquels ils appartiennent pouvait causer des difficultés excessives à une partie ou à la totalité de la clientèle du service d'eau en question. Dans ces circonstances, les droits et les obligations de la province et ceux des clients de ces réseaux seraient identiques au cadre prévu ci-dessus, hormis le fait que seuls les installations et les clients des réseaux coûteux, et non du service d'eau dans son ensemble, seraient touchés par la tutelle.

Selon les estimations du MRIP, les municipalités de l'Ontario n'ont perçu, en 2003, à titre de recettes liées à l'eau, que 64 % de la totalité des coûts de prestation des services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées. Ce pourcentage a augmenté de façon constante au cours des dernières années. Pourtant, à des niveaux inférieurs à 100 %, les sociétés de services publics sont privées des fonds dont elles ont besoin pour entretenir adéquatement leurs réseaux. Une analyse comparative ayant pour points de repère 20 sociétés canadiennes de services publics a révélé que « le taux moyen de réinvestissement s'établissait à 0,40 % du coût total de remplacement des installations de services publics [31] ». Ce manque à gagner se traduit par une dépréciation des installations, des services moins fiables, des fuites plus nombreuses, des risques accrus pour la santé et le confort du public, ainsi que des dommages à l'environnement et un plus grand besoin de subventions.

L'autre problème fondamental associé aux faibles tarifs a trait au fait que les gens et les entreprises consomment plus d'eau qu'ils n'en ont besoin; les installations de traitement de l'eau et des eaux usées doivent donc être plus grandes qu'elles ne le seraient sans cela. À cela s'ajoutent deux autres facteurs qui augmentent le risque de construire des installations trop grandes, problèmes qui ont tous deux été constatés en Ontario.

Premièrement, on a eu tendance à favoriser la construction de stations qui pourront faire face à un niveau élevé de croissance. Toutefois, lorsque les prévisions de croissance s'avèrent exagérément optimistes, une surcapacité inutile et coûteuse perdure pendant des décennies. Les stratégies de croissance régionale qui seront définies en vertu de la *Loi sur les zones de croissance* proposée (projet de loi 136) devraient aboutir à des prévisions plus réalistes en matière de croissance démographique et économique et fournir ainsi de meilleures assises sur lesquelles fonder les décisions concernant les futurs besoins de capacité.

CONSOMMATION D'EAU RÉSIDENTIELLE SELON LA MÉTHODE DE TARIFICATION PAR PROVINCE (1999)



Source : Tarification municipale de l'eau 1991-1999, Environnement Canada

[31] Hrasko, B., D. Main et P. Lekich, « Sustainability Through Increased Water Rates », Hamilton (Ontario), Earth Tech (Canada) Inc., [2003].

Le second problème a trait aux subventions. En Ontario, la province et, parfois, le gouvernement fédéral ont offert un large éventail de programmes de subvention, dont certains ciblaient surtout l'infrastructure, alors que d'autres étaient plus généraux. Le Programme de subventions directes, qui a été en vigueur de 1974 à 1992, couvrait jusqu'à 85 % des dépenses d'immobilisations des réseaux d'alimentation en eau. Le groupe d'experts a vu certains réseaux du Nord de l'Ontario qui, avec le soutien additionnel réservé aux régions du Nord, étaient presque entièrement financés par la province. Là encore, les programmes de subvention peuvent se justifier dans certaines régions et circonstances, mais ils donnent trop souvent lieu à une surcapacité et à des coûts du cycle de vie élevés.

Les conséquences de ces facteurs sont de nos jours évidentes en Ontario. Selon une estimation de 1996, 44 % de la capacité en place était excédentaire par rapport aux besoins de l'époque [32]. Même si un généreux excédent de 20 % était prévu au titre de la croissance, plus de 25 milliards de dollars (de 2005) ont été investis avant que les besoins se fassent sentir ou pour répondre à des besoins qui n'étaient nullement réels. Étant donné que les méthodes permettant d'établir une relation entre les projections démographiques et les besoins d'investissement en infrastructure sont bien connues depuis des décennies, ces chiffres font état d'une mauvaise affectation des fonds publics qui s'avère grave.

Les installations trop grandes créent un cercle vicieux : elles entraînent des coûts d'entretien et d'exploitation proportionnellement plus élevés que les installations de bonne taille. Toutefois, tant et aussi longtemps que les tarifs seront trop bas, il est difficile de percevoir des revenus suffisants pour couvrir les frais d'entretien et d'exploitation.

La solution est pourtant simple : augmenter les tarifs pour couvrir les coûts. D'ailleurs, c'est exactement ce qu'exige la LDREE et la plupart des observateurs croient que cela contribuera largement à résoudre les problèmes du secteur.

Premièrement, une réduction de la demande accompagnée de mesures de conservation, y compris des tarifs plus élevés, peut permettre à un service d'eau de retarder de plusieurs années, voire à jamais, les investissements importants dans l'agrandissement des installations. La hausse des tarifs permet aussi d'obtenir les revenus nécessaires pour commencer à effectuer les travaux d'entretien reportés.

Deuxièmement, si les services d'eau établissent des tarifs suffisants, toutes les nouvelles installations construites devraient alors être de la bonne taille afin de répondre à la demande de la façon la plus efficace du point de vue économique. On pourrait ainsi aujourd'hui préserver des terres, et économiser de l'argent et le temps de construction. Dans les années à venir, ces tarifs permettraient aussi de conserver l'eau et d'obtenir les fonds nécessaires pour assurer un bon entretien des installations.

<< L'OWWA et l'OMWA encouragent fortement la tarification au coût complet et une comptabilité uniforme...

Les tarifs associés à l'eau sont trop bas depuis trop longtemps.

Ontario Water Works Association et Ontario Municipal Water Association >>

La demande de pointe détermine la taille et, par conséquent, les coûts d'immobilisations des réseaux. Si l'on pouvait réduire cette demande, ne serait-ce que de quelques jours par année, on pourrait épargner des sommes importantes. Comme les consommateurs réagissent aux signaux concernant le prix de l'eau, tout comme à ceux relatifs aux prix des autres produits de base, les tarifs représentent la façon la plus efficace de gérer la demande d'eau [33]. Même si les campagnes d'éducation publique et la réglementation ont leur place dans la réduction de la consommation d'eau et peuvent renforcer l'incidence des tarifs, elles sont rarement efficaces utilisées isolément [34].

Il est difficile d'évaluer l'incidence exacte des tarifs sur la consommation parce qu'elle varie en fonction de nombreux facteurs locaux. En règle générale cependant, une augmentation de prix de 10 % devrait entraîner une baisse de 2 à 4 % de la consommation d'eau résidentielle

[32] Ontario, ministère du Procureur général, *document n° 16 commandé par la Commission d'enquête sur Walkerton — Financing Water Infrastructure*, par Strategic Alternatives, Michael Fortin, Enid Slack Consulting, Inc. et Mike Loudon, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2002, p. 39.

[33] Les économistes mesurent la réaction des consommateurs à la fluctuation des prix au moyen d'un rapport appelé « élasticité de la demande par rapport au prix ». Ce ratio indique la variation en pourcentage de la consommation à la suite d'un pourcentage donné d'augmentation du prix.

[34] CH2M Gore & Storrie Limited, *Production des équipements d'infrastructure municipale par la régulation de la demande : guide et études de cas*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, mars 1998; O.M. Brandes et K. Ferguson, *Flushing the Future? Examining Urban Water Use in Canada*, Victoria (C.-B.), Université de Victoria, 2003. Accessible à l'adresse : policyproject.org/pubs2/publicationsMain.html.

à l'intérieur [35]. D'autres activités sont plus sensibles : la demande d'eau pour utilisation résidentielle à l'extérieur en été, qui sert principalement à l'aménagement paysager, baisse de 10 % [36] ou plus [37] à la suite d'une augmentation de prix similaire. Cela a de l'importance puisque la demande atteint son maximum pendant les chaudes journées d'été. La différenciation de prix en été peut s'avérer un bon moyen de réduire cette consommation de pointe.

De plus, les différentes catégories d'utilisateurs réagissent de diverses façons, [38] les utilisateurs industriels étant plus sensibles aux prix que les utilisateurs résidentiels. Tous les consommateurs sont plus réceptifs aux prix de l'eau à long terme, si les augmentations de prix semblent permanentes, parce qu'il vaut alors la peine d'investir dans du matériel et des appareils qui consomment moins d'eau [39].

Les avantages des programmes de conservation et des signaux de prix sont grandement perdus à moins de mesurer l'eau qu'utilisent les clients. Or, le comptage ne profite pas seulement aux services d'eau. Les clients y trouvent aussi leur compte, grâce à l'assurance de ne payer que la quantité d'eau qu'ils consomment. Les compteurs leur rappellent également les coûts de l'eau.

L'installation de compteurs entraîne une baisse de consommation : la base de données d'Environnement Canada sur les services publics municipaux indique, par exemple, que la consommation résidentielle d'eau par habitant est, de façon constante, inférieure dans les municipalités qui utilisent des compteurs, quelle que soit leur taille. Une étude fondée sur les données de 1996 a permis de constater que, dans le Sud de l'Ontario, la consommation résidentielle d'eau dans les municipalités qui ont installé des compteurs est de 27 % inférieure à celle des municipalités non munies de compteurs; dans le Nord, l'écart était de 37 % [40]. La **figure 3** (p. 53) indique que, dans l'ensemble du Canada, la consommation d'eau est inférieure lorsqu'on utilise des compteurs au lieu de tarifs fixes.

Grâce aux compteurs, les services d'eau obtiennent beaucoup plus d'information sur la localisation des pertes d'eau entre leurs installations et leurs clients, ce qui permet une bien meilleure utilisation des ressources chargées des réparations et de l'entretien et une responsabilisation accrue. Les municipalités ont également constaté que le processus d'installation des compteurs offre une excellente occasion de sensibiliser les résidants et, dans certains cas, de déceler et de corriger des pratiques de consommation d'eau inappropriées, telles que le fait de diriger l'eau de ruissellement des toits vers un égout sanitaire ou, pire encore, de raccorder les gouttières au branchement de la maison [41]. Pour toutes ces raisons, le

L'expérience de Kenora

Kenora, ville du Nord-Ouest de l'Ontario, est passée de la facturation à tarif fixe à l'installation de compteurs. La ville consomme maintenant environ 8 000 m³ d'eau par jour, soit près du tiers du volume consommé avant l'installation des compteurs. Les réparations des stations de pompage et un programme énergique de détection des fuites ont aussi permis de réduire le volume.

L'un des plus importants avantages a été la capacité d'élaborer un programme de gestion des installations plus stratégique. Les données provenant des compteurs aident les fonctionnaires municipaux à cerner les endroits où les pertes résultant de fuites et de problèmes de matériel sont les plus élevées et à concentrer d'abord les ressources sur la résolution de ces problèmes. Cela est essentiel pour Kenora qui est située en terrain vallonné sur des formations de roche dure et qui possède de nombreuses stations de pompage.

Les fonctionnaires déclarent que ce changement « a été une immense expérience instructive » et que les résidants font maintenant un meilleur entretien pour éviter les gaspillages d'eau.

[35] Tate, D. M., « Gestion de la demande d'eau au Canada : Examen des mesures actuelles », *Collection des sciences sociales*, n° 23, 1990; Beecher, J. A. et coll., *Revenue Effects of Water Conservation and Conservation Pricing: Issues and Practices* (Columbus, Ohio, National Regulatory Research Institute, 1994).

[36] Strategic Alternatives et coll., *Financing Water Infrastructure*, p. 33.

[37] Renzetti, S., *The Economics of Water Demands*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 22 et 33.

[38] Étant donné l'importance du sujet, il est surprenant qu'il ait fait l'objet de si peu d'études. Le meilleur sommaire de recherche est relaté dans Mayer, P. W. et coll., *Residential End Uses of Water*, Denver, American Water Works Association, 1999.

[39] Renzetti, S., *The Economics of Water Demands*, p. 29.

[40] Sharratt, K., « Do Water Meters Reduce Wastage? », *Environmental Science & Engineering Magazine*, mars 2001.

[41] O'Connor, 2e partie du *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton*, pp. 250 et 251.

comptage est reconnu comme une pratique judicieuse dans le secteur des services d'alimentation en eau [42].

En dépit des avantages, certaines collectivités importantes de l'Ontario n'ont pas recours au comptage universel. (Une ville du Centre de l'Ontario a dépensé des dizaines de millions de dollars – une somme qui dépasse assurément de loin le coût de l'installation de compteurs – pour tenter de résoudre des problèmes chroniques associés à son réseau d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées pouvant bien être symptomatiques d'une surconsommation.)

Dans le cas des collectivités qui ont une importante surcapacité, le comptage peut avoir une incidence non voulue sur le réseau d'alimentation en eau. Lorsque la consommation chute brusquement, il peut être difficile d'exploiter de manière efficiente une installation d'alimentation en eau. De surcroît, comme l'eau repose plus longtemps dans le réseau de distribution et que le chlore qu'elle contient se dissipe, il faudra peut-être procéder à une rechloration à l'entrée.

Malgré ces inquiétudes, les collectivités qui ont décidé d'installer des compteurs ont toutefois obtenu des résultats extrêmement positifs.

Les seuls réseaux où le comptage peut s'avérer une solution non viable sont ceux qui sont considérés comme non durables. Les méthodes permettant de faire face aux problèmes de viabilité sont traitées au chapitre 7.

L'expérience de Sarnia

À la fin des années 1980, l'arrosage des pelouses en raison d'un temps estival exceptionnellement sec a donné lieu à une consommation d'eau supérieure à la capacité nominale de la station de traitement de l'eau de Sarnia. Au lieu d'investir dans des travaux d'agrandissement de l'installation, la ville a plutôt opté pour l'installation de compteurs. Dès que les compteurs ont commencé à indiquer le prix de la consommation de l'eau, les résidants ont diminué leur arrosage. Bien que la ville ait connu une croissance et une fusion au cours des 15 années qui ont suivi, elle n'a pas eu à agrandir ses installations.

Recommandation 8.1

Le comptage devrait être obligatoire pour tous les réseaux d'alimentation en eau viables.

Depuis quelques années, on s'intéresse à l'idée du comptage conjoint, voire universel, qui permettrait de recueillir des données sur l'utilisation de certains ou de la totalité des services facturés auxquels les maisons sont branchées et de les envoyer par voie électronique à une installation centrale. L'Ontario a dernièrement annoncé l'installation de « compteurs intelligents » chez les grands consommateurs d'électricité de l'Ontario d'ici 2007 et chez tous les autres d'ici 2010. Même si les lectures de compteurs d'eau ne doivent pas être envoyées aussi fréquemment que celles des compteurs d'électricité, les services d'eau pourraient avoir recours au réseau de compteurs intelligents pour transmettre de façon électronique les données sur la consommation et épargner ainsi sur les coûts de relevé. Cette possibilité mérite qu'on s'y attarde et pourrait faire l'objet d'un premier projet de démonstration [43].

De nombreux Ontariens vivent dans des édifices à logements multiples ou dans des parcs de maisons mobiles où n'est installé qu'un seul compteur. Une étude financée par l'Environmental Protection Agency des États-Unis a permis de constater que si l'on installe des sous-compteurs, la consommation diminuera de plus ou moins 15 %. Au fur et à mesure que les nouvelles technologies permettant une utilisation plus efficace des sous-compteurs deviendront plus facilement accessibles, les municipalités de l'Ontario devraient s'assurer que les propriétaires qui souhaitent installer des sous-compteurs puissent le faire.

Cependant, en ce qui concerne les locataires à faible revenu, les compteurs ou les sous-compteurs constitueront un problème si l'eau est gaspillée en raison de mauvais appareils de plomberie dont le propriétaire est responsable. Il faudra peut-être apporter des modifications aux codes du bâtiment et autres mécanismes afin de s'assurer que les propriétaires assument leurs responsabilités.

Une façon de contrer les conséquences de la majoration prochaine des tarifs sur les ménages à faible revenu serait de mettre en place un programme visant à installer dans les habitations des appareils économes en eau. Il s'agit en règle générale d'une bonne idée qui, au fur et à mesure que des sous-compteurs seront installés en Ontario,

[42] MacLaren, J. W., « Fundamental Issues in the Development and Management of Small Water Supply Systems », communication présentée lors de la 3e conférence nationale sur l'eau potable, St. John's (Terre-Neuve), 13 juin 1988; O'Connor, 2e partie du *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton*, pp. 339 et 340.

[43] Spears, J. J., « Smart Meters Running Against Time », *Toronto Star*, 11 décembre 2004, p. A10.

évitera aux locataires de payer les gaspillages d'eau dus à des appareils inefficaces. Les services d'eau et les municipalités devraient penser à promouvoir ou à financer de tels programmes afin que l'eau demeure plus abordable pour les ménages à faible revenu, tout en favorisant la conservation et en assurant l'équité des frais.

La province élabore actuellement des règlements qui régiront le recouvrement intégral des coûts en vertu de la LDREE. Ces règlements s'appliqueront à la fois au traitement de l'eau potable et à celui des eaux usées. Bien qu'il s'agisse d'un travail colossal, on trouve déjà de nombreuses recherches et une foule de conseils dans ce domaine. Certaines municipalités, qui reconnaissent l'existence de cette expertise et croient qu'il faut agir rapidement, ont déjà pris des mesures qui correspondent, selon elles, à ce qu'exigera le recouvrement intégral des coûts. Elles ont pris une décision judicieuse puisque cela leur permettra de réduire les coûts totaux et d'éliminer plus tôt que tard les frais reportés d'entretien. Tout écart par rapport aux initiatives provinciales en cours sera probablement marginal et facile à incorporer.

Le groupe d'experts suggère donc avec insistance que les plans de recouvrement intégral des coûts et la planification opérationnelle soient mis en œuvre le plus rapidement possible et présente les commentaires et les conseils suivants avant l'adoption de nouveaux règlements.

Lorsqu'un service d'approvisionnement en eau établit ses tarifs, il doit tenir compte des flux de trésorerie associés à ses activités et à ses immobilisations et déterminer la façon de récupérer ces sorties de fonds au moyen des tarifs d'eau sur une période de temps raisonnable. Il faut donc se concentrer sur les rentrées et les sorties de fonds pendant plusieurs années pour établir les tarifs. Cela signifie que certains « coûts » figurant dans les rapports financiers qui ne correspondent pas exactement aux rentrées de fonds réelles durant l'année, tels que l'amortissement des immobilisations matérielles, peuvent ne pas être inclus dans les coûts aux fins d'établissement des tarifs.

Les éléments ci-dessous doivent être pris en compte dans les coûts totaux.

Dépenses d'immobilisations

- Nouvelles conduites et installations, nouveau matériel et autre infrastructure, ainsi que les services d'ingénierie et autres services connexes
- Remplacement ou remise en état des installations usées
- Coût du capital, y compris les intérêts de la dette, les coûts de substitution des réserves et, en ce qui concerne les services d'eau créés en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions* de l'Ontario, le rendement du capital investi.

Frais d'exploitation et d'entretien

- Personnel : paie, y compris les avantages reportés, les indemnités vestimentaires, etc.; formation, y compris les congrès, les publications, les droits d'adhésion, etc.; déplacements, y compris les allocations d'automobile et le kilométrage
- Produits chimiques et autres fournitures
- Comptage, facturation et collecte, y compris les provisions pour créances irrécouvrables
- Diffusion d'information publique
- Réparations et entretien, y compris les frais d'atelier et les matériaux
- Combustible et électricité
- Administration, y compris les locaux, le matériel et les fournitures de bureau, les services professionnels et divers autres frais et dépenses
- Impôts et paiements tenant lieu d'impôts, le cas échéant
- Inspection et exécution de la loi

Coûts de protection de l'environnement

- Protection des sources d'eau
- (En principe, dégradation de la qualité de l'environnement même si, en pratique, il est impossible de la quantifier.)

Services d'urgence

La plupart des coûts, tout particulièrement ceux d'exploitation comme les produits chimiques et les salaires, se calculent facilement. D'autres sont plus difficiles à déterminer.

Dépenses d'immobilisations et frais d'entretien reportés
Il est important d'estimer les coûts liés au capital physique, mais c'est dans ce domaine que les services d'eau possèdent habituellement le moins de données. Les trois quarts pratiquement de l'infrastructure d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées sont enfouis sous terre, sous forme de conduites principales et de conduites d'égout. Peu de municipalités possèdent des données exhaustives concernant l'âge, l'état et même l'emplacement de ces installations. Les plans de gestion des installations exigés aux termes de la LSEP et de la LDREÉ permettront de déterminer les coûts de remise en état des réseaux et de leur maintien en bon état, ainsi que les installations qui doivent être remplacées, réparées ou mises à niveau.

La valeur estimée des travaux d'entretien reportés dans l'ensemble de l'Ontario s'élève à environ 11 milliards de dollars et va en augmentant; ces coûts sont, en très grande partie, associés aux réseaux de distribution et de reprise. Les dépenses au cours des premières années du recouvrement intégral des coûts devront être suffisamment élevées non seulement pour prévenir l'augmentation de l'arriéré, mais aussi pour l'éliminer. Le chapitre 7 traite des méthodes proposées pour couvrir ces coûts et des répercussions sur les tarifs.

Financement
L'établissement des prix de l'eau devrait tenir compte du mode de financement des grands projets. Qu'un service d'eau ait choisi de financer ses activités en utilisant ses réserves, en s'endettant ou les deux à la fois, il devrait essayer d'estimer les coûts d'une structure du capital appropriée. Lorsque l'on envisage de remplacer des installations importantes, même si un réseau en place a en grande partie été payé à l'aide des subventions octroyées par un palier supérieur de gouvernement, la seule hypothèse prudente eu égard à l'établissement des prix est que la municipalité aura un jour à payer les remplacements à même ses propres revenus. Cela a des répercussions sur le financement. Les municipalités doivent se rendre compte que, même si les emprunts entraînent des coûts, la constitution de réserves comporte aussi des coûts d'option. Le chapitre 7 aborde les questions de financement ainsi que de viabilité à long terme. Un autre principe important en matière de tarification est le fait qu'en règle générale, les coûts d'augmentation de la capacité nécessaire pour desservir un nouveau groupe de clients devraient être assumés par ces derniers.

Rendement du capital
Dans un autre chapitre, le présent rapport recommande que les municipalités soient en mesure de fournir des services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées par l'entremise de sociétés municipales. Tout particulièrement dans le cas des réseaux importants dont les coûts sont relativement faibles, la société de services d'eau (à l'instar d'une société de distribution d'électricité) pourrait aspirer à verser des dividendes à son actionnaire municipal – probablement pas au cours des premières années s'il y a des frais d'entretien reportés à régler, mais plus tard. Même si, dans le cadre de ses activités au sein de la municipalité, elle ne procédait qu'au recouvrement des coûts, elle pourrait fournir des services à des municipalités avoisinantes afin d'en tirer un revenu. Dans les deux cas, le rendement du capital investi est justifié dans la mesure où la société de services d'eau répond à tous les besoins énoncés dans son plan de gestion des immobilisations – ce qu'elle est tenue de faire de par la loi – que ses intentions et ses résultats sont déclarés de façon transparente et que ses tarifs et son rendement ne sont pas excessifs selon les normes de l'industrie.

Frais généraux administratifs
Les services d'eau de l'Ontario relèvent généralement du service des travaux publics d'une municipalité et les frais généraux au titre des services administratifs fournis par la municipalité leur sont facturés à l'interne. La prestation des services d'eau par l'entremise d'une société de services publics permettrait de rendre ces dispositions plus transparentes. Les services d'eau devraient à tout le moins effectuer des analyses comparatives et, au besoin, étudier la possibilité d'impartir les services compris dans les frais généraux en faisant appel à la concurrence.

Impôts et paiements tenant lieu d'impôts
Les sociétés municipales, si elles sont créées comme des organismes à but non lucratif, peuvent être tenues de verser des impôts ou des paiements faisant office d'impôts (comme c'est le cas des autres services publics appartenant à des municipalités). Pour qu'un service d'eau paie des impôts sur ses revenus, il doit réaliser un bénéfice, ce qui risque peu de poser un problème dans l'immédiat. En date du 1er février 2004, les municipalités, leurs services internes et, éventuellement, les sociétés sans but lucratif qui leur appartiennent ont été entièrement exonérés de la TPS. Les sociétés municipales à but lucratif semblent demeurer assujetties à la taxe.

Inspection et exécution de la loi
Le groupe d'experts formule des suggestions au chapitre 6 concernant le régime de réglementation et sa mise en application. Si ces conseils sont acceptés, ils feront en sorte que les réseaux paient directement les inspections, tout en réduisant le fardeau réglementaire en général. La province continuerait d'assumer les coûts d'élaboration des règlements par l'entremise du MEO.

Coûts de protection de l'environnement
Un récent rapport remis au ministre de l'Environnement sur la législation portant sur la protection des sources d'eau souligne certains des coûts possibles associés à une meilleure protection de ces dernières. Ce rapport recommande que les conseils municipaux « déterminent si au moins une partie de la part municipale du financement de la protection des sources d'eau devrait être recouvrée à partir des tarifs municipaux relatifs aux services d'eau et d'égout [44] ». Le groupe d'experts va plus loin encore et recommande que les règlements pris en application de la LDREÉ exigent qu'au moins une partie des coûts de protection des sources d'eau soit comprise dans les tarifs locaux d'eau. Les « coûts de substitution environnementaux » constituent un problème d'ordre plus général. Des travaux récents dans ce domaine laissent supposer que ces coûts peuvent être importants et difficiles à estimer avec précision [45]. Si des techniques de mesure plus précises sont élaborées, ces coûts pourraient devenir un élément de la tarification au coût complet dans le futur.

Urgences
Le chapitre 10 traite de la question de la responsabilité partagée en matière de capacité d'intervention en cas d'urgence. Les budgets des services d'eau devraient tenir compte non seulement de la nécessité de financer les urgences et les événements imprévus au plan local, mais aussi les coûts de cette responsabilité collective.

Lutte contre les incendies
La liste ci-dessus ne suppose pas que les coûts indirects permettant d'adapter le réseau à la lutte contre les incendies – surdimensionnement des conduites, création d'une capacité d'entreposage, ajout de prises d'eau et maintien de la pression à un niveau suffisant – devraient automatiquement être inclus dans les tarifs d'eau. On peut fort bien soutenir que la lutte contre les incendies est un service à la propriété et non un service d'alimentation en eau ou de traitement des eaux usées et, par conséquent, l'assiette fiscale globale devrait couvrir les frais excédentaires des réseaux d'alimentation en eau résultant des besoins associés à la lutte contre les incendies. Toutefois, seulement quelques municipalités ont adopté cette démarche. Lorsqu'une municipalité recueille des fonds à partir de l'assiette fiscale globale pour lutter contre les incendies, elle devrait clairement l'indiquer dans les plans d'activités et les rapports financiers afin de permettre à la Commission des eaux d'évaluer si les frais sont raisonnables et de faciliter les comparaisons avec les services d'eau qui assument l'intégralité des coûts.

[44] Ontario, ministère de l'Environnement, Comité de mise en œuvre, *Watershed Based Source Protection Implementation Committee Report*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2004, pp. 79 et 80. (Parmi les autres sources de financement, citons les permis de prélèvement d'eau que les principaux consommateurs, y compris les réseaux municipaux d'alimentation en eau, doivent détenir et un système de redevance sur la pollution en cours d'élaboration.)

[45] Renzetti, S. et D. Dupont, « Full Cost Accounting for Water Supply and Sewage Treatment: Concepts and Case Application », *Revue canadienne des ressources hydriques*, vol. 28 (2003); Renzetti, S. et J. Kushner, « Full Cost Accounting for Water Supply and Sewage Treatment: Concepts and Case Application », *Revue canadienne des ressources hydriques*, vol. 29 (2004), pp. 13-23. Renzetti et Kushner estiment que les coûts non imputés du réseau d'alimentation en eau de la région de Niagara au titre de la dégradation environnementale varient de 900 000 $ à 11 millions de dollars.

Les tarifs d'un service d'eau doivent être établis de façon à percevoir des revenus qui correspondent à l'intégralité des coûts. La structure tarifaire doit être à la fois équitable et économiquement sensée.

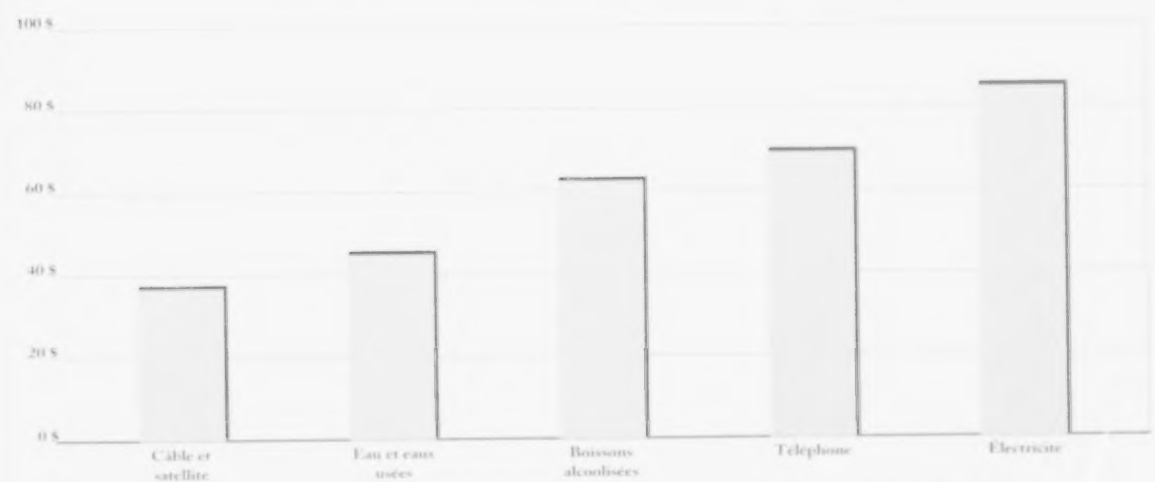
Heureusement, les Ontariens commencent à comprendre que l'eau propre et salubre livrée à leur résidence et à leur lieu de travail et le besoin de maintenir un environnement naturel sain valent plus que ce que l'on a admis dans le passé. Les services d'eau représentent actuellement une part relativement mince des dépenses des ménages, comme l'illustre la **figure 4**. Le groupe d'experts a maintes fois entendu que les conseils municipaux – qu'ils aient pris des mesures provisoires ou passé du jour au lendemain à la tarification au coût complet – ont reçu très peu de plaintes des consommateurs d'eau locaux.

Cependant, la hausse des tarifs soulève des questions concernant la capacité de payer de certains consommateurs et la viabilité de certains réseaux. Bien que la capacité de payer et la viabilité soient liées, elles posent des problèmes différents.

La **capacité de payer** touche le budget personnel des consommateurs. Pour les ménages, qui constituent le groupe risquant le plus d'éprouver des difficultés en raison de l'augmentation des tarifs d'eau, la capacité de payer est associée à la répartition des revenus. Quelque bon marché que puisse être l'eau, elle sera toujours chère pour certains.

La **viabilité** fait référence aux coûts du réseau. Il restera toujours quelques réseaux qui, même après les regroupements et la réalisation de toutes les économies possibles, ne pourront offrir les services nécessaires à des prix raisonnables. Au chapitre 7, nous définissons les réseaux non viables comme étant ceux dont les coûts dépassent 2,5 fois la moyenne provinciale et recommandons une façon de traiter ces cas.

COMPARAISON DES DÉPENSES MOYENNES MENSUELLES DES MÉNAGES (2002)



Source : Enquête sur les dépenses des ménages de Statistique Canada et ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique

Deux types de problème sont liés en ce sens que les réseaux les moins importants ont les coûts les plus élevés et se trouvent bien souvent dans des collectivités regroupant des ménages à faible revenu. En revanche, il est peu probable que le réseau d'une grande ville connaisse des problèmes de viabilité même s'il compte un grand nombre de clients à faible revenu.

La capacité de payer des ménages est une question de revenu et devrait être réglée dans le cadre d'une politique de soutien du revenu. Ce qui importe, c'est d'assurer des revenus suffisants, puis de laisser les gens organiser leurs dépenses comme bon leur semble. L'octroi de subventions pour des biens particuliers est inefficace et paternaliste. Dans le cas des services d'eau, cela irait directement à l'encontre de la conservation, tout en augmentant les frais administratifs, argent qui aurait pu être utilisé pour soutenir directement les revenus. Il existe toutefois d'autres façons d'atténuer l'incidence des tarifs d'eau pour les consommateurs à faible revenu et de promouvoir la conservation. L'utilisation de compteurs et l'assurance que les ménages à faible revenu sont équipés d'appareils qui consomment moins d'eau en sont des exemples.

Un petit groupe de réseaux, au sein d'un service d'eau de grande envergure qui doit assumer des coûts plus élevés que les autres réseaux constitue un cas spécial dans lequel les tarifs pourraient permettre de régler le problème associé à la capacité de payer. Cette question est traitée plus loin dans la section intitulée « Interfinancement local ».

Il convient également de noter que des tarifs d'eau élevés touchent aussi les entreprises grandes consommatrices d'eau. Cette question n'a toutefois pas été au centre des préoccupations du groupe d'experts parce que les entreprises sont mieux en mesure de faire face aux augmentations des tarifs d'eau, le cas échéant, en investissant dans des procédés économes en eau ou même en mettant en valeur leur propre source d'eau. Le groupe d'experts a également noté que les entreprises des secteurs qui consomment le plus d'eau, comme celui de la transformation des aliments, ont tendance à s'établir dans des régions où l'eau n'est pas particulièrement chère.

Structures tarifaires

La pratique la plus courante en matière de facturation de l'eau consiste à combiner des frais fixes à des frais liés au volume, tenant ainsi compte des frais fixes et variables associés au traitement et à l'acheminement de l'eau et à la récupération et au traitement des eaux usées. D'autres réseaux facturent seulement la quantité d'eau consommée.

Les économistes aiment bien avancer l'argument voulant que le prix devrait être établi au coût marginal à long terme de l'offre, soit au coût de la dernière unité produite sur une période suffisamment longue pour que tous les facteurs de production, y compris les immobilisations, soient considérés comme étant variables. Sur le plan pratique, cette façon de procéder soulève toutefois d'énormes problèmes. La transparence théorique exigerait un mode différent de calcul pour chaque client, étant donné que chacun se trouve à un point différent du réseau de distribution et qu'ainsi il entraîne des coûts différents. Les coûts d'un tel système l'emporteraient sur les avantages. Un document récent expliquant la théorie montre, avec peut-être un peu de réticence, à quel point sa mise en pratique serait difficile [46].

Certaines municipalités ont mis en place une structure tarifaire – le taux décroissant par blocs – en vertu de laquelle le prix de l'eau diminue de façon inversement proportionnelle à la consommation. En encourageant une consommation accrue, on peut à terme dépasser la capacité du réseau. À long terme, les taux décroissants par blocs risquent donc d'entraîner des augmentations de coûts en obligeant les réseaux à accroître leur capacité avant qu'ils soient autrement tenus de le faire.

- **Recommandation 8.2**
  Les tarifs d'eau peuvent comprendre une portion constante, représentant les coûts fixes de la prestation du service, et doivent inclure des frais non décroissants liés au volume.

Certaines municipalités utilisent les tarifs d'eau pour inciter les industries à s'implanter chez elles; d'autres encore dispensent les nouveaux employeurs des droits d'aménagement. En bout de ligne, ce sont les contribuables locaux qui doivent en payer les frais. C'est un argument plutôt difficile à présenter en une période où tous les coûts sont à la hausse [47]. De plus, comme le démontre un exposé gouvernemental présenté au groupe d'experts, il n'existe pratiquement aucune industrie (bière, boissons gazeuses et certaines industries de transformation des métaux mises à part) pour qui le coût de l'eau représente une part importante des coûts de production [48]. Une très grande entreprise a déclaré au groupe d'experts

[46] *Ibid*

[47] Par exemple, les terrains de golf de la municipalité de Toronto ne reçoivent aucune facture pour l'eau qu'ils utilisent, ce qui constitue une subvention importante pour les golfeurs.

[48] Ontario, ministère du Développement économique et du Commerce, *Tarification axée sur le coût total des services d'eau et de traitement des eaux usées – répercussions potentielles sur la compétitivité industrielle*, accessible sur le site Web du groupe d'experts à l'adresse www.waterpanel.ontario.ca.

qu'elle craignait simplement de faire l'objet de discrimination et que ses coûts d'eau ne soient pas similaires à ceux de ses concurrents.

Cette position va aussi à l'encontre, en règle générale, de l'imposition de taux différents à différentes catégories d'utilisateurs. L'usage qu'on fait de l'eau n'est pas lié aux coûts de sa production, ainsi donc toutes les catégories d'utilisateurs devraient payer les mêmes frais liés au volume.

Recommandation 8.3
Les tarifs de l'eau liés au volume ne devraient pas établir de distinction entre les catégories de clients industriels, commerciaux, institutionnels, résidentiels, récréatifs ou municipaux d'un réseau d'alimentation en eau.

Si les réseaux d'alimentation en eau sont physiquement reliés entre eux, la nouvelle structure tarifaire pourrait entraîner une hausse de prix pour les clients de l'un des réseaux. La recommandation 8.3 ne se veut pas un obstacle à la connexion physique des réseaux d'alimentation en eau.

Dans le secteur de l'eau, la demande varie sur une base davantage saisonnière qu'horaire ou quotidienne et, contrairement à l'électricité, l'eau prête à la consommation peut être stockée dans des réservoirs, des réservoirs au sol ou même dans le réseau de distribution pendant un certain temps avant d'être consommée. Le recours au mécanisme des prix pour stabiliser la demande sur une courte période n'est donc pas rentable. Il y a toutefois des fluctuations saisonnières importantes qui sont, de manière générale, attribuables à l'arrosage des pelouses, au lavage des automobiles et au remplissage des piscines et, dans ces cas précis, l'utilisation de la tarification peut avoir des répercussions importantes. Windsor, par exemple, a imposé des frais supplémentaires estivaux d'environ 100 % en 1989, ce qui a permis de réduire le ratio de la consommation de pointe à la consommation moyenne, qui est passé de 1,63 à 1,5, de sorte que la ville a pu repousser de quelques années la construction d'une nouvelle station de traitement de l'eau, la payer quand elle s'est avérée nécessaire et éviter de restreindre la consommation en été [49]. Elle a ainsi réalisé des économies énormes.

Recommandation 8.4
Les plans d'activités des services d'eau devraient comprendre une évaluation des coûts et des avantages de l'utilisation de prix saisonniers variables pour stabiliser la demande.

En règle générale, les clients d'un réseau ne devraient pas payer les dépenses en immobilisations visant à étendre ou à améliorer le service au profit d'un autre groupe de clients qui ont les moyens d'acquitter ces frais. Cela signifie, par exemple, que les clients actuels ne devraient pas subventionner les coûts des services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées d'une nouvelle sous-division. Les nouveaux propriétaires devraient payer : si les coûts sont trop élevés, la décision devrait être de rejeter les travaux et non de les subventionner.

De nombreuses collectivités de l'Ontario imposent des frais d'aménagement, que la province autorise à titre d'option locale, pour s'assurer que les propriétaires des nouveaux lotissements paient leur part de l'infrastructure. Cette pratique n'est toutefois pas universelle. Dans les collectivités où elle n'a pas cours, les clients des services d'eau et même les contribuables assument les coûts engagés pour favoriser de nouveaux aménagements.

À l'avenir, les plans d'activités des services d'eau devront indiquer comment ces frais seront recouvrés sans alourdir le fardeau fiscal de l'ensemble de la clientèle; autrement, avec la mise en œuvre du recouvrement intégral des coûts et le cloisonnement des finances des services d'eau, la prise en charge des nouveaux aménagements par les clients pourrait s'avérer onéreuse.

Recommandation 8.5
Il faudrait avoir recours aux frais d'aménagement pour défrayer les coûts d'accroissement de la capacité au profit d'un consommateur particulier ou d'un nouveau groupe de consommateurs; si le service d'eau ne peut imposer des frais d'aménagement, les plans d'activités devront indiquer comment sera financé l'agrandissement sans accroître le fardeau fiscal des clients actuels.

Recommandation 8.6
Dans le cas d'un aménagement industriel important qui profitera à l'économie provinciale dans son ensemble, la province pourrait décider de payer une partie ou l'ensemble des dépenses en immobilisations supplémentaires du service d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées.

[49] Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario, « Water Conservation and Deferral of Capital Upgrades », *Best Practice Summary Report*, 11 février 2004.

Il existe certains cas où un groupe de résidants actuellement raccordés à un grand service d'eau doit assumer des coûts exorbitants pour répondre aux normes réglementaires. Ces cas englobent un large éventail de situations : par exemple, un lotissement constitué de quelques maisons haut de gamme sur des lots de deux acres, un hameau comptant quelques dizaines de clients raccordés à un réseau vieillissant et inadéquat ou un parc de maisons mobiles dont nombre de résidants ont un revenu fixe ou incertain.

Dans certains cas, l'ensemble des clients d'un service d'eau devrait peut-être le subventionner si les répercussions sociales et les coûts associés au fait de ne pas le faire étaient supérieurs au montant de la subvention. Parmi les facteurs dont il faut tenir compte, citons la probabilité de causer des dégâts à l'environnement si les résidants se déconnectent du réseau ou la nécessité de trouver de nouveaux logements si le parc de maisons mobiles est fermé. Dans pareils cas, le coût de l'interfinancement local que devront assumer les résidants de la municipalité par le biais des tarifs d'eau pourrait être inférieur aux coûts des solutions de rechange, qu'ils ressentiront à titre de contribuables.

Dans les faits, l'interfinancement peut se refléter dans des tarifs uniformes ou « timbres-postes » appliqués à tous les clients. Il peut par ailleurs donner lieu à des tarifs différents d'une collectivité à l'autre, mais dont l'écart est plus petit que ce ne serait le cas autrement. La première méthode a été adoptée par des municipalités à palier unique, notamment Kawartha Lakes et le comté de Prince Edward, créées à la suite de la fusion de plusieurs petites collectivités. Le comté d'Oxford est un bon exemple de la deuxième méthode. Les discussions avec des fonctionnaires municipaux ont indiqué que les deux méthodes semblent bien fonctionner.

Dans ce domaine, il faudra établir un équilibre entre l'exploitation commerciale d'un service d'eau et les préoccupations sociales plus générales du propriétaire municipal. Qui plus est, les résidants devraient être informés de tout mode d'interfinancement proposé avant qu'il soit mis en vigueur; c'est actuellement ce qui se passe habituellement lorsque les conseils municipaux discutent des structures tarifaires.

Avec la création de sociétés de services d'eau, la responsabilité d'établir des prévisions des coûts globaux et des tarifs permettant de les couvrir reposera largement sur le service d'eau. La municipalité aura un rôle à jouer quant à la détermination de l'étendue des prix timbres-postes et à savoir si des clients particuliers sont exposés à des risques spéciaux. La gestion de la demande pourrait, par exemple, exiger une forme d'aide. Le groupe d'experts croit qu'une réunion publique au niveau local, une fois que le service d'eau a publié le plan d'activités annuel qu'il propose, pourrait s'avérer une bonne tribune pour discuter de ces questions.

Le groupe d'experts prévoit que l'interfinancement aura lieu le plus vraisemblablement dans les régions où les collectivités sont déjà unies par des liens économiques, où le nombre de réseaux coûteux et de clients qui les utilisent est moindre que la clientèle générale (ce qui limite les répercussions sur les tarifs), où les collectivités sont assez proches géographiquement et où le partage des frais administratifs par l'intermédiaire d'une autorité plus élevée a déjà été couronné de succès. En bref, l'interfinancement est plus susceptible d'avoir lieu dans les zones les plus densément peuplées de la province, où les municipalités forment une communauté économique intégrée et ou l'administration de comté ou régionale fournit un modèle de partage des coûts.

Recommandation 8.7

Si le coût du financement assumé par l'ensemble des clients pour aider un groupe actuel de clients résidentiels est inférieur au coût social associé au fait de ne pas fournir cette aide et si ce financement n'entraîne pas de tarifs inabordables pour les clients en général, on pourrait demander à l'ensemble des clients de subventionner le service offert à ce groupe.

En Ontario, les frais de récupération et de traitement des eaux usées correspondent habituellement à un pourcentage des frais d'alimentation en eau. Il est maintenant temps d'examiner plus attentivement ce que cache cette pratique rudimentaire.

Actuellement, les pourcentages du supplément facturé pour le traitement des eaux usées varient considérablement d'un territoire de compétence à l'autre. Les raisons invoquées comprennent notamment l'état relatif des conduites de récupération des eaux usées et l'infiltration qui en découle, telle que l'illustre la **figure 5** (p. 64), ainsi que le manque de cohérence dans le traitement des eaux de ruissellement et de fonte. Au fur et à mesure que les services d'eau établiront une tarification au coût complet fondée sur les plans de gestion et d'exploitation des installations, ils mettront en lumière des problèmes de ce genre qui rendront les mesures correctives évidentes. Dans le cas du traitement des eaux usées, chaque service d'eau devrait avoir un plan visant à régler les problèmes

d'infiltration, d'égouts unitaires et de stockage à court terme des eaux de ruissellement et de fonte, qui convient dans les circonstances. Au fil du temps, les suppléments au titre du traitement des eaux usées devraient converger vers des niveaux similaires dans des réseaux similaires : si ce n'est pas le cas, cela indiquera aux clients et à la Commission des eaux que d'autres mesures peuvent s'avérer nécessaires.

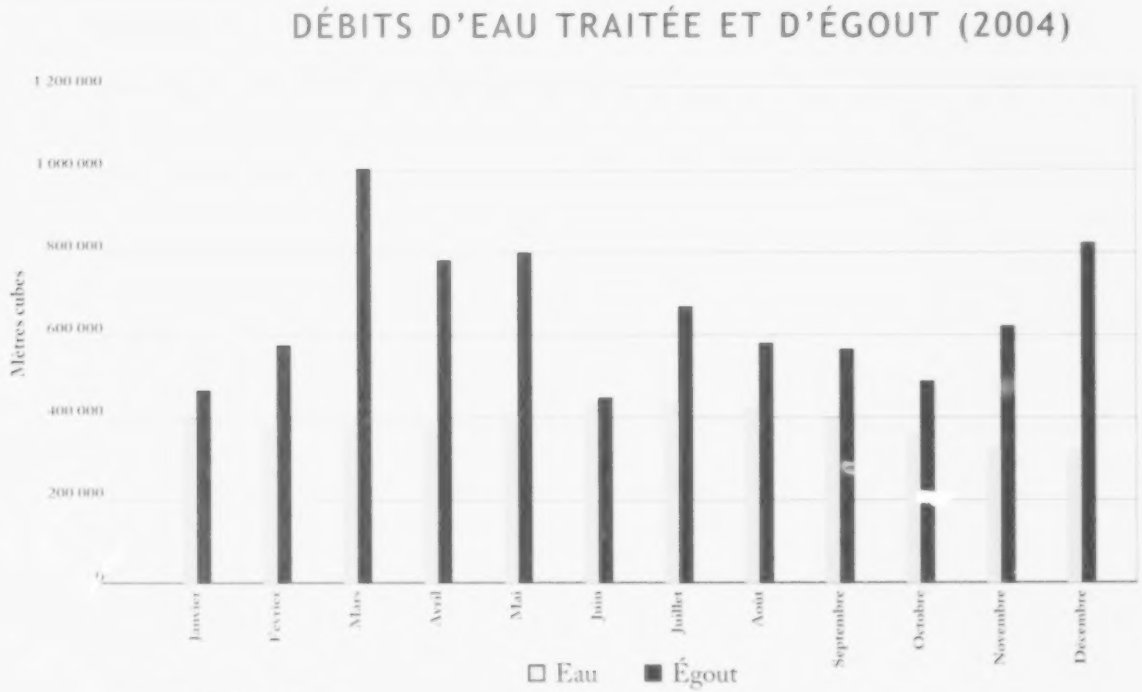
Les boues posent également un problème aux services de traitement des eaux usées. Compte tenu des nouvelles restrictions régissant le traitement des boues, abordées au chapitre 3, et d'autres restrictions probablement en cours d'élaboration, de nombreuses installations de traitement des boues prévoient se moderniser afin de les récupérer et de les traiter. Les sociétés de services publics devraient pouvoir facturer séparément les transporteurs de boues pour ce service, surtout si les boues proviennent de l'extérieur de la région qu'elles desservent.

En l'absence de coordination, cela présente un certain nombre de risques. Le premier est le danger de se retrouver avec trop d'installations, et conséquemment une perte de capital, ou trop peu, ce qui se traduirait par des frais de transport inabordables. En outre, les municipalités qui n'ont pas la capacité physique suffisante ou qui ne sont pas en mesure de traiter les teneurs en polluants élevées dans les boues essaieront néanmoins de les récupérer et de les traiter.

Il s'agit d'un problème important du point de vue économique et de ceux de la responsabilisation et de la protection de l'environnement. Les coûts du traitement des boues seront assumés, dans bien des cas, par les contribuables d'une municipalité autre que celle qui les récupère aux fins de traitement. Encourager les nouveaux services d'eau à coopérer à l'échelle régionale est une tâche qui relève d'un MEO recentré et de son partenaire en matière de réglementation, la Commission des eaux de l'Ontario.

Recommandation 8.8
Les installations de traitement des eaux usées devraient pouvoir facturer la manutention et le traitement des boues, dont les frais devraient être fixés dans la structure tarifaire élaborée dans le cadre du processus de planification opérationnelle.

Figure 5. Ce graphique indique de quelle façon l'infiltration dans les conduites d'égout peut briser le lien entre le volume d'eau potable et celui de l'eau qui arrive aux installations de traitement des eaux usées.



Source : ville de Fort Erie

Les innovations dans les domaines de la technologie et de la formation peuvent favoriser une productivité accrue, des prix plus bas et une meilleure qualité de l'eau, mais si l'Ontario doit en tirer avantage, le rythme du changement doit s'accélérer rapidement.

> « L'une des façons d'assurer l'efficacité est de donner aux ingénieurs professionnels plus de liberté quant aux essais de technologies novatrices et une plus grande latitude de jugement pour concevoir des systèmes sans examens chronovores et limitatifs... »
>
> R. McMichael, réseau d'alimentation en eau de la région de Lambton

Au cours des deux dernières décennies, on a assisté à une prolifération de solutions technologiques dans le secteur de l'eau[50]. Pour ne citer que deux exemples importants, il y a vingt ans, on inventait des membranes filtrantes assez minces pour éliminer les agents pathogènes et les produits chimiques dissous, mais ces membranes étaient beaucoup trop chères pour les installations ordinaires, où la filtration sur sable à l'aide de produits chimiques est encore la solution choisie par les organismes de réglementation. Or, de nos jours, le coût d'utilisation de ces membranes dans le cadre de nombreuses applications est inférieur à celui de toutes les solutions de rechange et leur rendement est meilleur. Il y a vingt ans, l'utilisation du rayonnement ultraviolet (UV) et de l'ozone pour neutraliser les agents pathogènes en était encore à ses débuts; il s'agit maintenant d'une pratique largement répandue. Le rayonnement ultraviolet est une technique beaucoup plus efficace pour éliminer les kystes protozoaires que ne l'est le chlore, le traitement standard, et son utilisation à dosages élevés ne semble pas poser de problème, contrairement au chlore[51]. Ces deux innovations sont maintenant offertes sur le marché, à des échelles allant des ménages uniques aux villes entières.

Malheureusement, bien que la technologie évolue rapidement, la capacité du MEO de l'évaluer et de l'adapter aux conditions de l'Ontario a pris une tangente inverse. Les professionnels du domaine ont indiqué au groupe d'experts que la profondeur des compétences du MEO dans le domaine du génie et d'autres domaines techniques a chuté de façon marquée depuis le début des années 1990. La situation s'est améliorée au cours des dernières années, le MEO ayant cherché à combler des lacunes criantes sur le plan de la dotation en professionnels. Toutefois, l'impression demeure qu'il a encore beaucoup à faire pour accroître sa capacité en matière de sciences et de technologies liées à l'eau.

Comme il a été mentionné au chapitre 3, le MEO a commencé à se concentrer de plus en plus sur la réglementation : toutefois, sans connaissances de pointe sur les nouvelles idées et techniques, même cette fonction réglementaire devient difficile à remplir correctement. Les entreprises qui désirent offrir de nouveaux produits et services d'eau entrent en conflit avec les exigences du MEO qui les forcent à assumer la totalité des coûts et des risques. Les ressources disponibles à l'appui de l'innovation sont limitées en raison des coûts élevés des inspections et des mesures d'exécution du MEO[52]. Par conséquent, les municipalités de l'Ontario ont parfois été découragées d'utiliser des nouvelles technologies qui aurait pu à la fois leur procurer des avantages sur le plan de la santé publique et leur permettre de réaliser des économies.

Cela doit cesser. Aucun besoin en matière d'innovation n'est plus criant que ceux des plus petits réseaux. Ce sont les plus petites municipalités, les réseaux de communes rurales avec quelques dizaines de connexions, les terrains de caravaning et les collectivités à économie saisonnière qui ont le plus de difficultés à composer avec les règlements adoptés à la suite des événements de Walkerton. Il s'agit d'un thème constant dans toute la province. Pour ces installations, les dispositifs mis en place au point d'utilisation et au point d'entrée peuvent se révéler considérablement plus économiques que les systèmes

[50] Raucher, R. S. et coll., *Conventional and Unconventional Approaches to Water Service*, Denver, American Water Works Association, 2004.

[51] Un trop grand volume de chlore peut créer des sous-produits de désinfection qui, eux-mêmes, peuvent constituer une menace pour la santé publique, alors que les ultraviolets éliminent les agents pathogènes sans effets secondaires apparents. Le dosage représente ainsi un élément moins critique. Il faut toutefois continuer à ajouter du chlore pour protéger l'eau traitée au rayonnement ultraviolet qui pénètre dans un réseau de distribution.

[52] Le MEO impose des amendes qui sont toutefois versées dans les fonds généraux du gouvernement.

« de filtration et de désinfection à l'aide de produits chimiques » à la source.

Le groupe d'experts a suggéré au chapitre 6 que l'inspection des stations d'eau et l'application des règlements pourraient relever d'un organisme indépendant du MEO, en vertu d'un modèle sectoriel. Cela libérerait des ressources au sein du MEO et lui permettrait de jouer un rôle plus important dans la prestation d'une aide technique aux municipalités.

Un aspect important de la réorientation du rôle du MEO consisterait à trouver et à adapter à l'Ontario les meilleures technologies qui font leur apparition un peu partout. Il devrait travailler de concert avec les municipalités et les entreprises d'ingénierie dans le cadre des essais sur le terrain et collaborer avec le gouvernement fédéral, les organismes professionnels chefs de file et les organismes de normalisation d'ici et d'ailleurs, dont l'Association canadienne de normalisation et la National Standards Foundation des États-Unis, afin que l'Ontario puisse profiter des meilleures innovations au monde et qu'il partage en retour son expérience au profit de la base de connaissances mondiale. Il devrait collaborer avec le ministère du Développement économique et du Commerce pour veiller à ce que les entreprises ontariennes qui ont quelque chose à offrir disposent d'une certaine marge de manœuvre. Somme toute, le MEO devrait consacrer ses ressources à déployer des efforts soutenus en ce qui concerne l'innovation et le soutien technologiques et jouer de nouveau un rôle de premier plan en matière d'aide aux municipalités.

Recommandation 9.1

Le ministère de l'Environnement devrait consacrer en permanence des ressources supplémentaires à l'adaptation en temps opportun de technologies et de techniques novatrices pouvant être utilisées dans le secteur des services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées.

La formation n'entrait pas dans le mandat du groupe d'experts; elle fut toutefois le deuxième problème le plus souvent soulevé parmi les 116 municipalités que nous avons consultées (les coûts du fardeau réglementaire alourdi depuis Walkerton occupant le premier rang).

Tout comme la réglementation, la formation a cependant une incidence sur les coûts et la capacité de payer, qui étaient deux éléments importants de notre mandat. Personne ne peut contester le fait qu'une main-d'œuvre bien formée tirera le maximum des réseaux d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées d'aujourd'hui qui sont complexes : de bons exploitants permettent de rationaliser les coûts. Cette question n'a rien à voir avec les aspects relatifs à la santé et à la sécurité publiques qui exigent également un niveau élevé de formation du personnel. Le problème le plus couramment cité concernant la formation avait trait au coût, tout particulièrement lorsqu'il était question de frais de déplacement vers des centres éloignés et de la nécessité de trouver des exploitants suppléants. Les services d'eau craignent également d'investir dans la formation d'exploitants qui seront ensuite débauchés.

Recommandation 9.2

Le ministère de l'Environnement devrait s'assurer que la formation est plus aisément accessible dans les régions éloignées, au moyen de l'apprentissage à distance, de formateurs « itinérants », de l'accréditation d'un plus grand nombre d'institutions ou d'organismes qualifiés et de la reconnaissance de l'accréditation en vigueur dans d'autres provinces qui ont adopté des normes d'accréditation semblables à celles de l'Ontario.

Le gouvernement provincial a déclaré que le nouveau centre de Walkerton pour l'assainissement de l'eau faciliterait l'accès à la formation aux exploitants de réseaux d'eau en milieu rural et en région éloignée.

Les directeurs des services d'eau ont mentionné au groupe d'experts qu'ils aimeraient voir s'établir une meilleure correspondance entre le niveau de formation des employés des services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées et leur rémunération. Il s'agit d'un objectif louable qui doit toutefois être abordé dans le cadre de négociations collectives. Il vaut la peine de souligner que certains services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées ont pu opter pour cette orientation grâce au processus de négociation.

Les entreprises de première ligne ne sont pas les seules à faire face à des pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Selon les observations du groupe d'experts, confirmées par une lecture du rapport O'Connor, à l'heure actuelle, les membres du corps administratif des services d'eau ne sont pas pleinement conscients de leurs devoirs et responsabilités aux termes de la loi – et cela les inquiète. Par ailleurs, alors que le marché du travail de l'Ontario offre généralement un large bassin de personnel pouvant combler les postes en finance, en ressources humaines, en approvisionnement et en planification, il semble y avoir certaines pénuries de personnel spécialisé.

Recommandation 9.3

Le ministère de l'Environnement devrait travailler de concert avec l'Ontario Municipal Water Association (OMWA) et l'Ontario Water Works Association (OWWA) afin d'évaluer la nécessité d'accroître le nombre de personnes prêtes à occuper des postes de professionnels et de cadres dans le secteur ontarien de l'eau et d'offrir des programmes de formation et de perfectionnement, au besoin.

Même si le MEO et les associations professionnelles OMWA et OWWA collaborent à l'évaluation des besoins dans ces domaines et à l'organisation de séances de formation à l'intention des cadres, nous avons constaté une pénurie de main-d'œuvre spécialisée qui semble toucher le secteur de la construction dans son ensemble. Les renseignements anecdotiques recueillis lors des consultations indiquent que la main-d'œuvre habituée aux gros travaux de construction complexes et exigeants vieillit et qu'elle n'est pas remplacée – à un point tel que la capacité industrielle de tout le pays est touchée. Par exemple, une station de traitement des eaux usées de 100 millions de dollars située en Ontario courtise les mêmes travailleurs qualifiés qu'une usine d'exploitation de sables bitumineux de l'Alberta. On entend parler de taux de réponse extrêmement faibles aux demandes d'expression d'intérêt et même aux soumissions de construction. Le groupe d'experts a également entendu, dans des collectivités plus petites, que l'établissement de la même date limite pour les travaux à effectuer sur tous les réseaux a incité les fournisseurs à augmenter leurs prix et a réduit la disponibilité des entrepreneurs.

De nombreuses entreprises ont déjà été échaudées par le cycle d'expansion et de ralentissement du secteur canadien de la construction lourde et elles se méfient de la surcapacité. Dans une certaine mesure, la nécessité reconnue d'éliminer le report des travaux d'entretien et la publication dans le présent rapport des besoins en immobilisations prévus à long terme devraient faire comprendre au secteur qu'il peut accroître sa capacité et investir dans la main-d'œuvre sans crainte. Il faut toutefois que les jeunes Canadiens et Canadiennes réagissent. Il s'agit d'un problème qui dépasse largement le mandat du groupe d'experts, mais il semble que la recherche et une modeste campagne d'éducation publique pourraient être payantes.

AGENCE ONTARIENNE DES EAUX

Dans le cadre de son mandat, le groupe d'experts devait formuler des conseils sur le rôle de l'Agence ontarienne des eaux (AOE), un organisme provincial qui relève du ministre de l'Environnement. Créée par le gouvernement provincial en 1993, l'AOE est le plus grand exploitant de réseaux d'aqueduc et d'eaux usées de l'Ontario selon le nombre de réseaux.

En 2003, l'AOE gérait environ 450 installations. Comme la plupart des grandes municipalités exploitent leurs propres réseaux, sa part du marché en dollars est toutefois petite – entre 8 et 10 %. Elle génère également une mince part de ses revenus en fournissant des services professionnels, tels que la gestion de projet à contrat.

L'AOE est une entreprise en difficulté. Ses produits d'exploitation ont chuté d'environ 2 % par an depuis 1994 et ses marges d'exploitation ont reculé sérieusement au cours des dernières années[53]. Un certain nombre de raisons semblent expliquer ses problèmes.

- L'AOE a connu plusieurs changements de politiques brutaux depuis sa création. L'un des plus importants fut une décision prise en 1997 concernant la cession aux municipalités des droits de propriété de plus de 200 installations d'eau de l'AOE. À la suite de ce changement de propriété, nombre de municipalités ont décidé d'exploiter leurs installations à l'interne ou d'avoir de plus en plus recours à des entrepreneurs du secteur privé.
- Pendant que l'environnement politique changeait et que son quasi-monopole s'érodait, l'AOE n'a pas obtenu de directives claires de son propriétaire quant à la façon de réagir. Cette situation a été exacerbée par le maintien d'un cadre de gouvernance qui misait trop sur les connaissances en matière de politique publique plutôt que sur le savoir-faire commercial et par le fait qu'on ait refilé à l'agence des obligations qui nuisent à son autosuffisance financière.

L'agence a continuellement dû renouveler ses cadres dirigeants depuis 1997, année où le gouvernement provincial a annoncé que les droits de propriété des installations d'aqueduc et d'eaux usées seraient cédés aux municipalités. Depuis, elle a eu sept chefs de direction. Ils provenaient tous du secteur public et rares étaient ceux qui possédaient une vaste connaissance des aspects commerciaux du secteur de l'eau. Tous ces facteurs semblent indiquer que l'actionnaire n'accorde pas suffisamment d'attention à la gouvernance de l'AOE.

La direction de l'AOE a parfois réagi de façon anormale pour le milieu des affaires. L'exemple qui porte le plus à controverse concerne un contrat d'une durée de 10 ans que l'AOE a signé en 1998 pour exploiter les installations de Peel Sud, à une époque où le gouvernement provincial envisageait la privatisation de l'agence. Comme l'ont indiqué les médias d'information, le contrat prévoyait plusieurs « pilules empoisonnées » qui auraient avantagé la municipalité advenant la cession des droits de propriété de l'AOE au cours de la durée du contrat. Leur effet était de fixer les droits de propriété existants. En outre, on craignait que l'AOE ait sous-enchéri sur le contrat, dont le montant était de 67 millions de dollars inférieur à celui du contrat antérieur passé avec la municipalité[54].

La valeur nette actuelle des contrats en vigueur de l'AOE serait vraisemblablement négative. La plupart visent des prix fixes, et les marges ont été réduites par l'augmentation, ces dernières années, des coûts de l'électricité et d'autres facteurs de production. L'agence a fait le nécessaire pour corriger cette situation dans les nouveaux contrats, mais elle est toujours liée par les contrats en vigueur.

Les premières années, l'AOE a réalisé de bons rendements grâce à son portefeuille de prêts accordés aux municipalités relativement à des projets d'eau achevés. On lui a retiré le mandat de consentir de nouveaux prêts en 1996. En raison du remboursement des prêts antérieurs et des taux d'intérêt plus faibles, cette source de revenus a baissé considérablement.

[53] Le MRIP a préparé un document intitulé « *L'Agence ontarienne des eaux* », qui fournit une analyse plus détaillée de l'AOE et de son rôle sur le marché actuel. Ce document est accessible sur le site Web du groupe d'experts à l'adresse www.waterpanel.ontario.ca (date de création : 14 mars 2005).

[54] Ibbitson, J., « Crown Firm Won Bid, Avoided Selloff with Contractual 'Poison Pill' », *Globe and Mail*, 16 avril 2000, p. A6.

Les marges d'exploitation de l'AOE ont reculé au cours de la période précédant la Commission d'enquête sur Walkerton. La recommandation n° 50 du juge O'Connor soulève quelques inquiétudes concernant l'agence.

L'Agence ontarienne des eaux devrait pouvoir continuer d'offrir des services d'exploitation aux municipalités. Le gouvernement provincial devrait clarifier le statut et le mandat de l'Agence ontarienne des eaux. Plus particulièrement, cette dernière devrait :

être libre de liens de dépendance envers le gouvernement provincial et avoir un conseil d'administration indépendant et qualifié ayant la responsabilité de choisir son président;

pouvoir fournir des services d'urgence[55].

Après avoir examiné la situation actuelle de l'AOE, le groupe d'experts est d'accord avec les inquiétudes soulevées implicitement dans la recommandation. Cette agence est régie par un conseil d'administration composé de cinq sous-ministres et des dirigeants de deux organismes provinciaux, dont un est l'AOE elle-même. Un tel conseil peut difficilement être considéré comme étant « libre de liens de dépendance », tel que le ministère de l'Environnement décrit l'AOE.

« D'après notre expérience, l'AOE a fourni un bon service, mais à un coût totalement déraisonnable. En outre, l'administration dans son ensemble est absolument inacceptable. Nous ne pouvons obtenir de réponses à nos questions et elle ne nous offre aucune solution à nos problèmes de facturation... L'AOE n'a aucun avenir si elle ne peut offrir des coûts plus concurrentiels et rendre davantage de comptes à ses clients. »

Canton de Huron Nord

Les exploitants privés du secteur de l'eau ont formulé des plaintes à l'égard du statut de l'AOE qui lui confère des avantages injustes sur le marché en ce qui a trait aux services contractuels, comme l'atteste le contrat de Peel Sud. L'AOE n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu, à la taxe de vente provinciale ou à la TPS; elle n'est pas tenue de réaliser un bénéfice sur les ventes ou le capital utilisé; et, en tant que mandataire de la province, elle est déchargée de toute responsabilité et peut contracter des prêts aux taux gouvernementaux. Il s'agit là d'avantages importants dont ne peuvent profiter ses concurrents commerciaux. En revanche, l'AOE est liée par des règles en matière d'emploi et de conduite financière de la fonction publique – règles qui font obstacle à un comportement commercial opportun.

Les conversations avec les clients laissent fortement à penser que la plupart d'entre eux croient que, malgré ses grandes compétences opérationnelles, l'AOE est une lourde structure administrative trop centralisée. En outre, bon nombre d'entre eux ont exprimé leur frustration quant à ce qu'ils considèrent comme une absence de responsabilités aux niveaux hiérarchiques supérieurs, un problème qui peut facilement être attribuable au roulement des cadres supérieurs. Pour terminer, le groupe d'experts a constaté des antécédents d'orientations inadéquates – tout autant de la part de l'actionnaire de l'AEO que de la part de son conseil d'administration et de ses cadres supérieurs – qui ont engendré des problèmes évidents de nos jours au sein de l'agence.

Un certain nombre de choix s'offrent à l'AOE de demain, et le statut quo n'en fait pas partie. Dans les circonstances actuelles, l'AOE est un organisme autarcique. Elle perd des contrats et de l'argent, ses revenus sont en chute libre et, conscients de cette situation, certains de ses employés les plus mobiles et talentueux cherchent un autre emploi. Il faut agir, sinon l'AOE disparaîtra.

[55] O'Connor, *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton*, deuxième partie, p. 355.

Le groupe d'experts a envisagé plusieurs rôles possibles pour l'AOE. Par exemple :

- elle pourrait devenir un exploitant à contrat, soit à peu près ce qu'elle est maintenant, à la différence qu'elle devrait posséder les outils pour livrer une concurrence efficace aux exploitants du secteur privé;
- elle pourrait être un exploitant à contrat dont les vrais concurrents ne sont pas les exploitants du secteur privé, mais bien les organismes municipaux internes;
- elle pourrait se concentrer sur l'exploitation de réseaux non durables en vertu d'un contrat passé avec le gouvernement provincial;
- elle pourrait devenir un fournisseur de services d'urgence;
- elle pourrait être autorisée à posséder et à exploiter des installations, libérant ainsi les municipalités des responsabilités des droits de propriété et récoltant les avantages de la propriété et de l'exploitation intégrées.

Il va de soi qu'on peut imaginer un avenir tout autre pour l'agence, notamment une combinaison des options susmentionnées. Elle pourrait réduire progressivement ses activités. Elle pourrait être vendue, que ce soit à une entreprise du secteur privé ou à une société d'État qui cherche à percer le secteur de l'eau de l'Ontario ou à y prendre de l'expansion[56].

Il s'agit d'une question d'intérêt public : il faut fournir à tous les clients des réseaux municipaux d'alimentation en eau de l'Ontario des services d'eau potable et de traitement des eaux usées sûrs et abordables. Le groupe d'experts croit que la meilleure façon d'atteindre cet objectif est de favoriser une concurrence vigoureuse entre les exploitants de services d'eau. Lorsque les services d'eau seront autorisés à choisir entre différentes options pour répondre aux besoins de leurs clients, y compris la passation de contrats d'exploitation avec l'une des nombreuses sociétés compétentes, les clients en sortiront gagnants.

Le groupe d'experts estime que pour que L'AOE soit vraiment libre de liens de dépendance envers le gouvernement provincial, comme le recommande le juge O'Connor, et qu'elle puisse participer à un marché concurrentiel, le gouvernement devrait procéder à sa réorganisation aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions de l'Ontario*. Sa structure serait alors conforme à celle de Hydro One et d'Ontario Power Generation Inc., des sociétés provinciales qui fournissent également des services publics essentiels.

Recommandation 10.1
La province devrait modifier la *Loi sur le plan d'investissement* afin de supprimer toute mention de l'AOE; l'AOE devrait être constituée en personne morale aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions de l'Ontario* et être investie des pouvoirs, responsabilités et obligations contractuelles ordinaires d'une société normale constituée en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions de l'Ontario*, avec la province comme unique actionnaire; l'AOE ne devrait plus être un mandataire de l'Ontario et ses employés ne devraient plus être membres de la fonction publique de l'Ontario.

> « Le rôle que pourra jouer l'AOE à titre de fournisseur de services dépend de la liberté dont elle jouira dans la gestion de ses activités. Pour être concurrentielle sur le marché, elle doit être autonome et, si possible, privatisée. »
>
> R. McMichael, réseau d'alimentation en eau de la région de Lambton

L'adoption de cette recommandation nécessitera un examen sérieux des ententes contractuelles et des dispositions de retraite du personnel actuellement en poste, afin de bien concilier les intérêts des employés et des employeurs au sein d'une nouvelle AOE.

[56] Toute possibilité de vente met nettement en évidence le conflit d'intérêts dans lequel se trouveraient les sous-ministres qui siègent au conseil des sociétés de la Couronne. Du point de vue de l'entreprise elle-même – l'entité à l'égard de laquelle les directeurs ont une obligation de fiduciaire – la solution la plus prometteuse et la moins risquée serait probablement l'achat par une société saine de plus grande envergure qui prend son essor en Ontario. Toutefois, les questions de politique publique sur lesquelles se penchent les sous-ministres le reste du temps pourraient être sensiblement touchées par une telle vente. Voir Swain, H., « Governing Our Crown Corporations », *Globe and Mail* (21 octobre 2004), p. B6.

La recommandation 10.1 donne lieu à un certain nombre d'autres recommandations.

Recommandation 10.2
La province devrait rédiger une nouvelle déclaration d'actionnaires énonçant les activités, les objectifs et la gouvernance de la société, qui devrait prévoir la possibilité de créer des coentreprises ou de prendre d'autres dispositions avec des participants du secteur public ou privé.

Recommandation 10.3
La province devrait nommer un conseil d'administration composé de membres chevronnés et compétents issus du secteur privé qui aurait pleins pouvoirs pour nommer le chef de direction et les cadres dirigeants de l'AOE.

Recommandation 10.4
Le nouveau conseil d'administration devrait élaborer un plan stratégique visant à permettre à la nouvelle agence améliorée d'atteindre son plein potentiel dans un secteur ontarien de l'eau réformé et, si elle le souhaite, sur d'autres marchés aussi.

Recommandation 10.5
En supposant qu'elle accepte le plan stratégique, la province devrait s'assurer que la structure financière de l'AOE correspond aux activités que l'AOE entend exercer.

De telles dispositions ne pourront fonctionner que si le gouvernement provincial permet à l'AOE d'agir a titre de société autonome de type commercial, exempte de *paperasserie* gouvernementale. À cette fin, il doit accepter les risques, ainsi que les récompenses éventuelles, de l'univers commercial.

<< L'AOE dessert plutôt bien les municipalités plus petites des régions rurales de l'Ontario. Elle compte sur un personnel hautement formé et qualifié... Cependant, ses frais d'administration semblent très élevés... Son siège social au centre-ville de Toronto doit coûter extrêmement cher. >>

Robert M. Sweet, président du conseil, comté de Renfrew

Recommandation 10.6
La province ne devrait plus se porter garante des obligations de l'AOE ni la déresponsabiliser de ses actes; l'AOE devrait être assujettie à tous les impôts normaux et pouvoir conclure, de façon autonome, des ententes bancaires.

Bien que le groupe d'experts ne pense pas qu'il devrait s'immiscer trop loin dans les plans stratégiques du nouveau conseil d'administration qui n'a pas encore été nommé, il propose que le nouveau conseil d'administration envisage la possibilité de déménager le siège social de l'AOE du centre-ville de Toronto à un endroit plus accessible pour ses clients.

Tant que les règlements pris en application de la *Loi sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts* n'ont pas été adoptés, les municipalités ne sont pas officiellement obligées d'établir des tarifs assez élevés pour couvrir tous les frais, ce qui peut restreindre davantage la rentabilité de l'AOE. Cependant, une fois que les règles de recouvrement intégral des coûts et les plans d'activités seront en place, l'Ontario pourrait offrir à l'AOE et aux autres exploitants à contrat un marché plus intéressant. Une AOE qui a judicieusement reconstitué son capital et qui est réellement libre de liens de dépendance envers le gouvernement devrait pouvoir obtenir un rendement adéquat sur le capital investi et payer des impôts, et elle pourrait même rapporter un dividende à son actionnaire. Sinon, elle devra subir les conséquences qui accompagnent habituellement un échec, c'est-à-dire la vente ou la liquidation.

Cet avenir prévu pour l'AOE va de pair avec la conviction selon laquelle la meilleure façon de réaliser l'objectif de politique publique, qui est de fournir des services d'eau sûrs et abordables en Ontario, serait de permettre aux propriétaires de réseaux qui souhaitent avoir recours à la sous-traitance de choisir parmi le plus grand nombre d'exploitants possible. Ce principe est particulièrement vrai lorsque les conditions locales sont propices à la concurrence – ce qui semble être le cas de la plupart des collectivités de l'Ontario.

Le chapitre 4 traite des pipelines d'eau desservant plusieurs collectivités. L'un de ces pipelines a une histoire intéressante et un avenir financier trouble dont est en partie responsable l'AOE.

En 1996, le gouvernement provincial promettait à Honda de l'alimenter en eau à un prix abordable si l'entreprise construisait une deuxième usine d'assemblage à Alliston qui a depuis fusionné avec la ville de New Tecumseth. Or, le gouvernement provincial était alors le principal artisan d'un accord équivoque et irrationnel, selon lequel un pipeline de 600 mm (23,6 po) a été construit à partir de Collingwood vers le sud (même si un pipeline de 150 mm ou 6 po aurait suffi). Le projet a coûté 28,5 millions de dollars, dont 5 millions en subvention provinciale et 12,3 millions en prêt de l'AOE auxquels s'ajoutent des prêts des constructeurs et des municipalités de New Tecumseth et de Collingwood.

La New Tecumseth Improvement Society (NTIS), un organe à vocation particulière sans élément d'actif ou revenus autres que sa participation dans le pipeline, a été créée en tant que principal débiteur d'un projet qui serait rentabilisé uniquement par un nombre considérable de nouveaux clients. Lorsque Bradford s'est présentée en 2003 comme un nouveau client éventuel, Collingwood s'est objectée, alléguant (entre autres choses) que cela constituerait un échange d'eau entre bassins. Bien que la validité de ses allégations n'ait jamais été établie, le projet est tombé à l'eau et Bradford s'est tournée vers d'autres sources[37].

Sans l'adjonction de Bradford (ou en fait de tout autre nouveau client important pour l'eau du pipeline), la NTIS ne peut amortir ses dettes. D'ici mai 2006, à moins de trouver d'autres sources de revenus, la NTIS devrait alors à l'AOE le prêt de 12,3 millions de dollars et les intérêts courus qui, à ce moment, pourraient être considérables. En vertu de cet accord, cela déclencherait ce que les ententes concernant la NTIS appellent une « diminution du rendement » – soit un manquement à ses engagements dans un langage commercial courant. Bien que l'AOE se verrait ainsi conférer de nouveaux droits de gestion, nous sommes loin de ce qui serait nécessaire pour exploiter le pipeline de façon à assurer le recouvrement des prêts.

Le fardeau de cette série d'erreurs de gestion et de planification est imputable au gouvernement qui était au pouvoir à l'époque de la construction du pipeline, et non à l'AOE, qui n'avait d'autre choix que de participer. On a financé un investissement souhaitable pour appuyer un développement industriel important en sachant pertinemment que les coûts seraient assumés plus tard, par d'autres parties. Il revient malheureusement au gouvernement actuel et à la NTIS de faire le ménage dans les tiroirs de son prédécesseur. Cette tâche est compliquée du fait que bon nombre des nouveaux clients potentiels se trouvent dans une région où la croissance doit être planifiée soigneusement, en raison des répercussions des pressions qui seraient conséquemment exercées sur les milieux récepteurs d'eaux usées.

Recommandation 10.7

D'ici mai 2006, à moins qu'une nouvelle source de revenus ne soit trouvée pour régler les arriérés du pipeline, la province devrait prendre les dispositions nécessaires pour liquider la New Tecumseth Improvement Society et prendre en charge ses éléments d'actif et la partie de ses dettes dont le service ne pourra être assuré grâce à des frais d'utilisation raisonnables.

Recommandation 10.8

Si la province prend en charge le pipeline et sa dette, elle devrait alors prendre les dispositions nécessaires pour que l'AOE ou un autre exploitant autorisé exploite le pipeline en vertu d'un contrat de location à long terme ou d'un accord de concession, selon lesquels l'entrepreneur serait autorisé à maximiser les revenus du pipeline du moment que cela n'aurait pas pour effet d'amener le prix de l'eau que paie Honda au-delà de ce qu'il aurait été autrement ou de rendre les tarifs d'eau des autres clients beaucoup trop élevés, du point de vue de la Commission de l'eau.

Ces recommandations tiennent compte du fait que, si aucune mesure n'est prise, le pipeline peut provoquer l'effondrement de l'AOE, qui serait ainsi accablée de responsabilités sans pouvoir de propriété.

[37] « New Tecumseth Threatens Legal Action on Water », *Bradford West Gwillimbury Times* (22 février 2003), p. 2.

La planification opérationnelle dans les comtés où se trouve le pipeline devrait tenir compte de la « diminution du rendement ». Les services d'eau créés dans la région devraient communiquer avec la Commission des eaux de l'Ontario pour discuter d'un nouveau modèle de gouvernance et de propriété plus commercial pour le pipeline, qui ne pourra être réalisable que si les parties intéressées font preuve d'une plus grande coopération que ce qui a été le cas jusqu'à présent.

Enfin, il convient d'examiner de plus près la question des services d'urgence mentionnée dans l'une des recommandations du juge O'Connor.

Tous les fournisseurs de services d'eau en Ontario peuvent solliciter davantage leurs ressources pour faire face aux défaillances de réseaux locaux ou avoisinants. Dans le cas de Walkerton, par exemple, Kitchener-Waterloo a été la première ville à offrir de l'aide. (La province a plutôt décidé d'ordonner à l'AOE de se rendre sur les lieux, et d'imputer les coûts ultérieurement.)

La réaction d'une municipalité avoisinante plus importante laisse à penser que l'Ontario n'a pas besoin d'une équipe d'ingénieurs-hydrauliciens et d'exploitants spécialisés prêts à intervenir en cas de situations d'urgence rares, mais bien plutôt d'un excédent de capacité suffisant dans l'ensemble du réseau, qu'elle pourrait mobiliser au besoin.

Le secteur public de l'Ontario, et en fait de toute l'Amérique du Nord, se targue d'une longue et honorable tradition d'aide à ses voisins en cas d'urgence. Des équipes de sapeurs-pompiers forestiers se déplacent d'une province à l'autre, les techniciens-monteurs de ligne de différents territoires de compétence travaillent ensemble lorsque surviennent des tempêtes de verglas ou des ouragans et les installations d'eau de l'Ontario ont souvent établi des mesures d'urgence avec leurs voisins.

Cette tradition fournit une option de rechange à une solution hiérarchique qui reposerait sur un fournisseur unique de services d'urgence. Le secteur de l'eau dans son ensemble unit ses efforts en vue de définir les services d'urgence et d'en assurer la prestation. En vertu de la *Loi sur la salubrité de l'eau potable*, les services d'eau seront tenus de mettre par écrit des programmes exhaustifs de gestion de la qualité pour être agréés. La préparation aux situations d'urgence est une caractéristique obligatoire de ces programmes.

Recommandation 10.9

Les plans d'urgence exigés en vertu de la *Loi sur la salubrité de l'eau potable* devraient prévoir des ententes avec des services d'eau avoisinants concernant une aide mutuelle en cas d'urgence.

Le groupe d'experts s'attend à ce qu'on puisse se fier à l'Ontario Municipal Water Association et à l'Ontario Water Works Association pour élaborer de bonnes pratiques de gestion a cet égard. Le coût de la planification des mesures d'urgence fait également partie des « coûts complets » abordés au chapitre 8.

Une AOE améliorée compterait évidemment au nombre des fournisseurs agréés participant à la planification et à la prestation de services d'urgence grâce à cette activité collective.

En résumé, le groupe d'experts croit que la réalité de l'AOE devrait correspondre aux besoins d'un secteur en évolution. L'Agence ontarienne des eaux devrait être réorganisée afin de devenir une société concurrentielle sur le marché des services d'aqueduc et d'eaux usées et dotée de tous les pouvoirs dont elle a besoin pour être concurrentielle; sa survie dépendra ensuite de ses mérites.

PÉRIODE FUTURE

À l'avenir, l'Ontario doit jouir de services fiables d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées propres à préserver l'environnement, fournis par des services d'alimentation en eau fiables qui offrent une valeur quantifiable à leurs clients.

Ce futur est facilement accessible. Bon nombre de ses composantes de base sont d'ores et déjà disponibles, et les chefs de file du secteur municipal ontarien ont commencé à les mettre en place. Si des actions ayant trait aux mesures exposées dans le présent rapport sont entreprises, les services d'alimentation en eau seront à même d'achever le travail de conception en une période de temps raisonnable et de façon très économique.

Si les recommandations formulées par le groupe d'experts sont adoptées, et étant donné que les services d'alimentation en eau réalisent une transition vers la tarification au coût complet, le MRIP estime que des milliards de dollars sont susceptibles d'être économisés, comme le montre le **tableau 7**. Ces économies résulteraient d'économies d'échelle, de la possibilité de définition de la demande par les coûts et de l'élimination de l'accumulation de travaux d'entretien différé sur une période de 10 ans.

Ces estimations sont fondées sur un certain nombre d'hypothèses critiques, à savoir des éléments d'actif de 72 milliards de dollars, une durée utile moyenne des éléments d'actif de 84 ans, une probabilité annuelle de défaillance de 3,5 pour cent pour les biens dont la réparation ou le remplacement ont été différés au-delà de la durée utile prévue, une cotisation pour les remplacements d'urgence de 75 pour cent et un taux de croissance annuel de la demande conforme à celui prévu dans le modèle relatif aux besoins en investissements. Par conséquent, le tableau est indicatif et ne constitue en rien une prévision. Toutefois, il montre que les actions recommandées et appuyées dans le présent rapport permettraient aux services d'alimentation en eau de l'Ontario et à leurs clients de réaliser des économies de plus de 8 milliards de dollars sur 15 ans.

Par ailleurs, la mise en œuvre des recommandations garantira la viabilité financière de bien plus de réseaux que cela n'aurait autrement été le cas. Avec le statut quo, le MRIP estime que les services d'alimentation en eau de plus de 100 municipalités deviendraient non viables au cours des 15 prochaines années. La création de circonscriptions plus grandes et l'adoption des autres recommandations du rapport réduiront le nombre de réseaux potentiellement non viables à sept uniquement, selon les estimations du ministère.

TABLEAU 7 : ÉCONOMIES BRUTES AYANT TRAIT AU STATUT QUO

(en millions de dollars de 2004)

Période	Économies totales
Économies dans 5 ans	2 993
Économies dans 10 ans	4 843
Économies dans 15 ans	8 031
Économies dans 30 ans	18 754

Si le plan de modification figurant dans le présent rapport est adopté, les services d'alimentation en eau de l'Ontario atteindront le statut et l'ampleur requis en vue de répondre aux exigences d'un ensemble de plus en plus complexe de services publics. Grâce à un processus de planification des activités rigoureux, ils élaboreront et assureront la promotion d'un modèle qui fonctionnera pour leurs clients et leurs conditions uniques.

En établissant une collaboration, les réseaux des plus petites collectivités acquérront l'étendue des compétences et de l'expérience nécessaire afin de gérer efficacement les risques et de créer de la valeur. Les nouveaux services d'alimentation en eau seront en mesure de prendre des décisions plus éclairées sur les modalités d'augmentation de la capacité et de réalisation d'économies pour leurs clients. Ils pourront choisir d'innover et d'appliquer les meilleures solutions de leur catégorie, dont la plupart sont élaborées par des sociétés ontariennes, aux défis inhérents à la prestation de services auprès de populations réduites dans des lieux isolés. En faisant abstraction des limites juridictionnelles, les services d'alimentation en eau pourront contribuer conjointement à la protection de bon nombre de nos bassins versants les plus fragiles et les plus menacés.

À cet effet, ils auront besoin, au sein de la province, d'un partenaire qui reconnait qu'un consensus local aboutit aux meilleures solutions locales, et qui soit également attentif à un besoin de changement dont l'urgence augmente chaque jour. Par le biais d'une réorientation du ministère de l'Environnement, d'une transition vers une réglementation qui s'attache aux résultats plutôt qu'au processus, et d'une Commission des eaux qui s'engage à la viabilité financière à long terme des réseaux, la province mènera de nouveau des changements positifs dans le secteur de l'eau. Par l'entremise d'une Agence ontarienne des eaux revitalisée, elle augmentera les possibilités offertes aux services d'alimentation en eau qui souhaitent tirer avantage du choix de prestataires de services. En recueillant et en mettant à la disposition du public des données pertinentes et compréhensibles sur la qualité de l'eau et le rendement financier des services d'alimentation en eau, la province responsabilisera davantage les citoyens à la salubrité à long terme des réseaux. Elle sera à même de célébrer les succès du secteur et d'aider les personnes ou les entités qui en ont véritablement besoin.

Étant donné l'ampleur des économies potentielles et l'importance de mettre les services d'alimentation en eau de l'Ontario sur la voie de la viabilité financière, le groupe d'experts invite le gouvernement et les municipalités à agir aussi rapidement que possible à la lumière des recommandations du présent rapport. Tandis que certaines recommandations exigeront des changements législatifs, d'autres, en particulier le processus de planification des activités, peuvent débuter immédiatement. Comme l'expérience l'a prouvé pour de nombreuses municipalités, agir au plus vite permet de réaliser des économies de coûts. Dans le cas des plans d'activités, débuter le travail au plus vite permettra de garantir l'adoption d'approches de gouvernance, de responsabilisation et de financement les plus équilibrées et efficaces qui soient. Cette mesure se traduira par un renforcement du secteur de l'eau en Ontario, dont la viabilité s'étendra sur les décennies à venir.

À son départ du gouvernement fédéral canadien, où il a successivement occupé le poste de ministre adjoint des Affaires indiennes puis de l'Industrie, M. Swain est devenu PDG de Hambros Canada et l'un des administrateurs de sa société mère de services bancaires d'investissement implantée au Royaume-Uni. Actuellement administrateur de société et conseiller en administration, il a agi à titre de président du groupe consultatif de recherche sur l'enquête sur Walkerton. M. Swain est titulaire d'un doctorat en géo-économie de l'Université du Minnesota et d'un doctorat en droit de l'Université de Victoria.

M. Lazar a apporté un point de vue économique au groupe d'experts. Il est professeur agrégé en économie à l'Université de York et à la Schulich School of Business. Il est titulaire d'un doctorat de l'Université Harvard. M. Lazar a rédigé de nombreux documents sur une multitude de questions traitant de politiques économiques, y compris de la réglementation et de l'investissement dans le secteur de l'eau, ainsi que d'emploi et de commerce.

M. Pine jouit de plus de 20 ans d'expérience dans les domaines de l'eau et du gouvernement municipal. Originaire du Nord de l'Ontario, il est actuellement directeur municipal du comté de Hastings. Il a siégé comme membre du comité de mise en œuvre des comités de spécialistes de la protection des sources d'eau, lequel est chargé de conseiller au gouvernement des outils et des méthodes pour appliquer au mieux des plans de protection des sources d'eau à l'échelle des bassins versants. Il est également membre de la Société d'évaluation foncière des municipalités. Il a activement contribué au fonctionnement de nombreux organismes municipaux, tels que l'Association des municipalités de l'Ontario, l'Ontario Municipal Administrators' Association et l'Ontario Municipal Management Institute. Il est titulaire d'une maitrise en administration publique de l'Université Queen's.

ANNEXE B. Mandat du groupe d'experts

Il a été demandé au groupe d'experts de formuler des conseils sur les questions suivantes :

la structure géographique et organisationnelle des réseaux d'aqueduc et d'eaux usées de l'Ontario;

la gouvernance des réseaux d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées de l'Ontario;

le montant des investissements requis;

les modalités de limitation des coûts totaux des réseaux, tout en respectant la réglementation en matière de santé publique, d'environnement et de qualité de l'eau;

les modalités d'établissement des prix relatifs à l'alimentation en eau et au traitement des eaux usées, la nécessité d'une réglementation de ces prix, et le cas échéant, le fondement de cette réglementation des prix;

les modalités en vue de garantir une tarification des services d'eau raisonnable et abordable pour divers types d'usagers, y compris le rythme auquel la tarification des services d'eau devrait augmenter, tout en s'assurant que les réseaux sont financièrement viables et que des investissements en infrastructure appropriés sont réalisés;

la nécessité d'un interfinancement entre les contribuables et, le cas échéant, des possibilités de mise en œuvre;

les modalités en vue de relever les défis auxquels risquent de faire face les collectivités rurales et éloignées;

l'incidence des nouvelles approches en matière de structure organisationnelle sur les investissements en infrastructure, la qualité de la gestion des réseaux, la tarification des services d'eau, la protection des sources d'eau et les municipalités;

les modalités en vue de garantir la disponibilité d'un financement adéquat à des fins de réalisation des investissements en immobilisations requis;

le rôle de l'Agence ontarienne des eaux dans le cadre de l'approche recommandée;

les questions liées à la transition vers l'approche recommandée;

le rapport entre la mise en œuvre de la réglementation en vertu de la *Loi sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts* et de la nouvelle stratégie d'investissement et de financement à long terme de l'infrastructure des réseaux d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées;

d'autres sujets qui portent directement sur la stratégie d'investissement et de financement à long terme (p. ex., les questions de conservation, l'encouragement en vue de l'adoption d'approches innovantes et rentables en matière de prestation de services).

ANNEXE C. Listes des entités qui se sont fait entendre devant le groupe d'experts et des membres de l'équipe de soutien

Le groupe d'experts a consulté les collectivités suivantes.

Arnprior, ville d'
Arran-Elderslie, municipalité d'
Assiginack, canton de
Atikokan, canton d'
Bancroft, ville de
Belleville, cité de
Billings, canton de
Black River-Matheson, canton de
Blue Mountains, ville de
Bonnechere Valley, canton de
Brockton, municipalité de
Bruce, comté de
Bruce Mines, ville de
Bruce Sud, municipalité de
Callander, municipalité de
Hastings Centre, municipalité de
Chapleau, canton de
Chatsworth, canton de
Deep River, ville de
Deseronto, ville de
Dubreuilville, canton de
Elliot Lake, cité d'
Espanola, ville d'
Essex, ville d'
Faraday, canton de
Foleyet, Régie locale des services publics de
Fort Erie, ville de
Frontenac, comté de
Frontenac Sud, canton de
Goderich, ville de
Gogama, Régie locale des services publics de
Gore Bay, ville de
Grand Sudbury, ville du
Greater Madawaska, canton de
Grey, comté de
Grey Highlands, municipalité de
Grey Ouest, municipalité de
Haldimand, comté de
Haliburton, comté de
Halton, municipalité régionale de
Hastings, comté de
Hawkesbury, ville de
Hilton Beach, village de
Hornepayne, canton de
Huron Nord, canton de
Iroquois Falls, ville d'
Johnson, canton de
Kawartha Lakes, cité de
Kenora, cité de
Killaloe, Hagarty et Richards, canton de
Kingston, cité de
Kirkland Lake, ville de
Kitchener, cité de
Lanark, comté de
Lanark Highlands, canton de
Laurentian Hills, ville de
Laurentian Valley, canton de
Leeds et Grenville, comtés unis de
Lennox et Addington, comté de
Limerick, canton de
London, cité de
Loyalist, canton de
Macdonald, Meredith et Aberdeen Additional, canton de
Manitoulin du Nord-Est et les Îles, ville de
Markham, ville de
Mattawa, ville de
McDougall, municipalité de
McGarry, canton de
Michipicoten (Wawa), canton de
Middlesex Sud-Ouest, municipalité de
Muskoka, municipalité de district de
Nairn et Hyman, canton de
Niagara, municipalité régionale de
Nippissing Ouest, municipalité de
North Algona Wilberforce, canton de
North Shore, canton de
Northumberland, comté de
Orangeville, ville d'
Ottawa, ville d'
Oxford, comté d'
Parry Sound, ville de
Peel, municipalité régionale de
Pembroke, cité de
Péninsule de Bruce Nord, municipalité de la
Petawawa, ville de
Peterborough, cité de
Peterborough, comté de
Plymton-Wyoming, ville de
Point Edward, village de
Prescott et Russell, comtés unis de
Prince Edward, comté de
Quinte Ouest, cité de
Ramara, canton de

Red Lake, municipalité de
Renfrew, comté de
Renfrew, ville de
Sables-Spanish Rivers, canton de
Sault Ste. Marie, cité de
Simcoe, comté de
Smooth Rock Falls, ville de
South River, village de
Southgate, canton de
St. Clair, canton de
Stirling-Rawdon, canton de
Stormont, Dundas et Glengarry, comtés unis de
Temagami, municipalité de
Timmins, cité de
Toronto, cité de
Tweed, municipalité de
Tyendinaga, canton de
Waterloo, municipalité régionale de
White River, canton de
Whitewater Region, canton de
Windsor, cité de
Wollaston, canton de
York, municipalité régionale de
Zorra, canton de

Liste des organismes et des particuliers qui ont donné leur point de vue au groupe d'experts.

American Water Services Canada Corp.
Aquatech Water Management Services Inc.
ASI Group
Association canadienne de normalisation
Association canadienne du droit de l'environnement
Association des municipalités de l'Ontario
B. M. Ross & Associates
Banque de Nouvelle-Écosse
Blake, Cassels & Graydon, s.r.l.
Borealis Infrastructure
CH2M Hill Canada
Clouthier Consulting Company
Commissaire à l'environnement de l'Ontario
Conseil canadien des sociétés publiques-privées
Conseil consultatif chargé des normes
Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
Conservation Ontario
Deloitte & Touche s.r.l.
Earth Tech (Canada) Inc.
Eastern Ontario Municipal Water Association
Energy Probe Research Foundation
EPCOR Water Services Inc.
Glen Scott Shortliffe and Associates
Guide national pour des infrastructures municipales durables (InfraGuide)
Hamilton Utilities Corporation
Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement
Kitchener Utilities
Lakefront Utility Services Inc.
Marshall, Macklin, Monaghan
McCarthy Tétrault s.r.l.
MS Filter Inc.
Municipal Engineers Association
Municipal Finance Officers' Association of Ontario
Nextek GBL Inc.
Northern Waterworks Inc.
Ogilvy Renault, Barristers & Solicitors
Ontario Municipal Administrators' Association
Ontario Municipal Water Association
Ontario Sewer and Watermain Construction Association
Ontario Water Works Association
Organisation internationale de normalisation
Peterborough Utilities Group
Phytobials s.r.l.
Prof. Gary Harman (Université Cornell)
Prof. Harry Kitchen (Université Trent)
Prof. Rob de Loë (Université de Guelph)
Prof. Steve Renzetti (Université Brock)
Professional Engineers of Ontario
Quinte Conservation
R.V. Anderson Associates Ltd.
RBC Capital Markets
Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario
Réseau canadien de l'eau
Réseau d'acqueduc de la région de Lambton
Rural Ontario Municipal Association
Sault Ste. Marie PUC Services Ltd.
Shelby Environmental Services Ltd.
Standard & Poor's
Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario
TD Securities
Tor Bay Capital
Utilities Kingston
UV Pure Technologies Inc.
Veolia Water Canada
Vermicycle Corporation
Water UK
Wollestone Home & Cottage Association

Les ministères et organismes suivants ont fourni des documents d'information et autre type d'aide au groupe d'experts.

Agence ontarienne des eaux
Commission de l'énergie de l'Ontario
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Ministère de l'Environnement
Ministère des Affaires municipales et du Logement
Ministère des Finances
Ministère du Développement du Nord et des Mines
Ministère du Développement économique et du Commerce
Ministère du procureur général
Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique

Les fonctionnaires du MRIP, sous la direction hors pair de Bill Hughes, directeur de la Direction des stratégies infrastructurelles ont aussi fourni au groupe d'experts des renseignements, des analyses et du soutien. Voici les membres de cette équipe dévouée.

Lindsay Allison (recherche et modèle financier)
Becca Franssen (soutien administratif)
Paul Gray (développement des données)
Martha Greenberg (recherche et soutien à la production)
Eliza James (recherche et analyse des politiques)
Jonathan Lebi (recherche et analyse des politiques)
Stephen Monrad (modélisation des besoins d'investissement)
Kelly Shields (supervision du projet)
Karen Slawner (gestion de projets)
Ed Slugocki (cartographie informatisée)
Carley Taylor (modélisation des besoins d'investissement)

Le travail du groupe d'experts a été grandement facilité par sa rédactrice résidente, Catharine Lyons-King, qui a également pris part à la plupart des recherches sur le terrain et des tournées.

La production, l'impression et la distribution du présent rapport ont été coordonnées par Jeff Kerr et Sheldon Ens du MRIP, sous la supervision de Cincy Greeniaus, directrice des communications.

Pour terminer, le groupe d'experts aimerait remercier tout particulièrement quelques personnes dont les conseils se sont avérés particulièrement utiles pour nous aider à comprendre les réalités propres au secteur de l'alimentation en eau et du traitement des eaux usées en Ontario.

James W. MacLaren, depuis longtemps doyen des ingénieurs-hydrauliciens de l'Ontario, pour ses conseils tout au long du processus

Robert A. Goodings, ancien directeur de Gore & Storrie, président de l'AWWA et actuellement président de l'Ontario Society of Professional Engineers

Ken Mains, **George Powell** et **Peter Nicol**, de CH2M Hill Canada Limited, pour leurs franches discussions (notamment M. Mains) et leurs métaphores colorées

Margaret Kelch, ancienne directrice de la Commission des normes techniques et de la sécurité

David King du ministère des Affaires municipales et du Logement, pour son aide sur le terrain

Stuart L. Smith, pour sa vaste expérience dans plusieurs domaines

Prof. Steven Renzetti, pour son savoir exceptionnel et soutenu

Prof. Harry Kitchen, pour ses conseils concernant la théorie et la pratique en matière de fusionnement

Rod Holme, de l'OMWA et de l'OWWA, toujours disponible

Pat Vanini de l'AMO, pour ses conseils et son aide concernant la compréhension du point de vue des municipalités

Bert Clark, d'abord à titre de membre du personnel du ministre du MRIP, puis de membre du personnel du Cabinet du Premier ministre

Peter Epp, membre du personnel du ministre du MRIP

Virginia West et **Geoff Hare**, sous-ministres adjoints du MEO et du MRIP respectivement

Glen Shortliffe, ancien greffier du Conseil privé

James W. Merritt, ancien sous-ministre adjoint du MEO et maintenant président du Conseil consultatif sur les normes de qualité et d'analyse de l'eau potable

ANNEXE D. Économies d'échelle et de gamme dans les réseaux d'alimentation en eau

Dans la plupart des processus industriels, le coût de production d'une unité supplémentaire d'extrants tend à être élevé lorsque la production est faible, puis à baisser rapidement. C'est ce qu'on appelle des économies d'échelle. Lorsque la production dépasse une certaine limite, le coût d'une unité supplémentaire augmente souvent de nouveau, causant un phénomène décrit comme étant une déséconomie d'échelle. Les discussions sur les économies d'échelle tiennent compte de la capacité de l'installation physique et du matériel utilisé pour la production et de l'évolution des coûts de fonctionnement au fur et à mesure que la quantité produite croit. Les coûts unitaires sont habituellement élevés au début parce qu'un investissement minimal dans les immobilisations est nécessaire pour produire une quantité, même petite, d'extrants.

Il existe peu de documents économiques sur les économies d'échelle dans le secteur de l'eau, en partie parce que les prix ne correspondent pas très bien aux coûts [58]. L'unicité de chaque système rend également la tâche particulièrement difficile : même lorsque des installations sont de conception identique (ce qui est rarement le cas), des variables, telles que la densité de la clientèle, les sols, le climat, la topographie et la qualité de la source d'eau, influent sur les coûts.

Pour toutes ces raisons, le groupe d'experts a demandé conseil à l'une des principales sociétés d'ingénierie du pays, conceptrice de nombreux réseaux d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées de l'Ontario et participante active au marché actuel. La société a fait part de données confidentielles sur les coûts de centaines d'installations de l'Ontario et de partout ailleurs en Amérique du Nord.

Les données de cette entreprise et une étude de la documentation disponible laissent à penser que l'utilisation de technologies similaires permet aux installations d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées de réaliser de grandes économies d'échelle au chapitre des dépenses d'immobilisations lorsqu'elles passent de centaines ou de quelques milliers de clients à 100 000 clients ou plus. Au-delà de ce nombre, les économies d'échelle sont beaucoup plus modestes. Toutefois, les économies d'échelle concernant les coûts de construction des installations sont sensiblement compensées par des augmentations des déséconomies d'échelle lorsque les réseaux de distribution et de récupération croissent. En outre, on constate des déséconomies d'échelle supplémentaires dans le cas des installations de traitement des eaux d'égout, et celles-ci semblent résulter des coûts d'élimination des matières solides, qui représentent maintenant de 10 à 20 % des coûts totaux des installations moyennes et 50 % ou plus de ceux des plus grandes installations.

Ces conclusions concernent en grande partie les coûts de construction des réseaux. La distribution (dans un réseau d'alimentation en eau potable) représente généralement environ 75 % des dépenses d'immobilisations initiales d'un réseau, alors que l'installation de traitement en soi représente les 25 % qui restent. Cela porte à croire que, dans la mesure du possible, les installations de traitement d'eau devraient être construites de façon à desservir le plus grand groupe possible de clients avant que les économies soient compensées par des coûts de distribution plus élevés. Dans le cas des installations de traitement des eaux usées, l'élimination des matières solides et les coûts du réseau de récupération limitent la taille optimale de la clientèle.

Si on examine les coûts de fonctionnement séparément, les économies d'échelle ne sont pas aussi prononcées. Il s'agit d'un point important compte tenu de la situation de l'Ontario, où la géographie limite souvent la capacité de relier physiquement les réseaux. L'un des documents sur Walkerton résumait ainsi les éléments de preuve provenant des États-Unis sur les économies d'échelle : de grandes économies au chapitre des dépenses d'immobilisations et de modestes économies en ce qui a trait aux frais de fonctionnement [59]. L'un des meilleurs documents américains, axé sur les plus petits réseaux partiellement ruraux de l'État de New York qui desservent entre 2 100 et 57 000 personnes, s'attarde directement à la minimisation conjointe des coûts de traitement et de distribution.

[58] Une exception : Renzetti, S., « Municipal Water Supply and Sewage Treatment: Costs, Prices and Distortions », *Revue canadienne d'économique*, vol. 32, n° 2 (1999), pp. 688-704. Renzetti a démontré la réalisation d'économies d'échelle à l'aide des données établies, mais n'a pas vérifié si ces économies diminuaient selon la taille de l'installation.

[59] Strategic Alternatives et coll., *Financing Water Infrastructure*, p. 50.

Les auteurs ont conclu que seules les zones les plus densément peuplées pourraient réaliser des économies d'échelle supplémentaires au chapitre du traitement qui l'emporteraient sur les déséconomies relatives à la transmission et à la distribution[50].

Les auteurs d'un autre document américain ont procédé à une analyse détaillée de l'efficacité relative des réseaux d'alimentation en eau de ce pays selon leur taille, à l'aide de données issues de plus de 500 installations[51]. L'étude a conclu qu'il est possible de réaliser des économies d'échelle considérables lorsque la taille de l'installation augmente, l'efficacité s'améliorant le plus lorsqu'on atteint 10 000 clients. Les plus grandes économies d'échelle concernent les dépenses d'immobilisations, les frais externes, les coûts de matériaux et les « autres » frais, alors que les dépenses au chapitre de la main-d'œuvre et de la consommation d'énergie produisent les plus faibles économies d'échelle.

En résumant des études provenant de différentes parties du monde, la Banque mondiale a constaté des économies d'échelle pour les installations « plus petites », qu'elle définit comme comptant moins de 125 000 connexions (en d'autres termes, toutes les installations de l'Ontario, sauf environ une dizaine). En ce qui concerne ces « petits » réseaux, le fait de doubler le volume d'eau traitée était associé à une augmentation des coûts allant de 63 % en Afrique à 86 % aux États-Unis, alors que le fait de doubler le nombre de branchements ou la clientèle se traduisait par des hausses de coûts allant de 50 % (en Indonésie) à 105 % (au Pérou). Aux États-Unis, une installation qui a doublé sa clientèle a vu ses coûts augmenter de 98 %[52].

Des études concernant la Corée[53] et la France[54] soulèvent les mêmes points au sujet des économies d'échelle des installations et commencent à traiter des déséconomies spatiales des réseaux de distribution. Un document classique déjà cité en arrive à la même conclusion, mentionnant que les données des États-Unis sur la production d'eau potable correspondent de très près à un rapport négatif exponentiel et que le coût de la livraison représentait une courbe en U sur un minimum d'environ 10 kilomètres[55].

Il faut être prudent lorsqu'on évalue toutes les études qui tentent d'établir un lien entre la taille et les coûts des réseaux car, en règle générale, elles ne tiennent pas compte des répercussions d'autres facteurs sur les coûts, comme la densité démographique, la source d'eau, le terrain et le climat. Il s'agit d'un problème important puisqu'en Ontario, ces facteurs peuvent bel et bien avoir une incidence disproportionnée sur les petites installations. On comprend facilement que les collectivités plus importantes ont pu atteindre cette taille parce qu'elles sont situées dans des régions où le climat est doux et où elles ont accès à de bonnes sources d'eau et à un sol profond, autant de facteurs qui contribuent à réduire les coûts de l'eau. Dans des travaux récents, des chercheurs de l'Université Brock[56] ont tenté de tenir compte de ces facteurs importants qui ne relèvent pas de la volonté des exploitants. Les conclusions préliminaires indiquent que la capacité technique ne varie pas beaucoup en fonction de l'échelle, bien que les coûts, eux, puissent varier.

Il existe très peu d'études sur la régionalisation et les fusions. Cette rareté est en partie attribuable au fait qu'elles sont généralement réalisées pour le compte d'entités particulières qui les commandent et qu'elles ne sont pas publiées à plus grande échelle comme d'autres documents.

[50] Bonnert, R. et T. Schmit, « Tradeoff Between Economies of Size in Treatment and Diseconomies of Distribution for Rural Water Systems », *Agricultural and Resource Economics Review*, vol. 27, n° 2 (1997), pp. 237-247.

[51] Shih, J. et coll., « Economies of Scale and Technical Efficiency in Community Water Systems », *Discussion Paper* 04-15, Resources for the Future, Washington, D.C., 2004.

[52] Banque mondiale, « Optimal Size for Utilities? Returns to Scale in Water: Evidence from Benchmarking », *Public Policy for the Private Sector*, n° 283 (2005).

[53] Kim, E. et H. Lee, « Spatial Integration of Water Services and Economies of Scale », *Review of Urban and Regional Development Studies*, vol. 10, n° 1 (1998), pp. 3-18.

[54] Garcia, S. et A. Thomas, « The Structure of Municipal Water Supply Costs: Application to a Panel of French Local Communities », *Journal of Productivity Analysis*, vol. 16, n° 1 (2001), pp. 5-29.

[55] Clark, R. M., « Applying Economic Principles to Small Water Systems », *Journal American Water Works Association*, vol. 79, n° 5 (1987), pp. 57-61.

[56] Renzetti, S. et D. Dupont, « Measuring the Relative Efficiency of Municipal Water Suppliers: the Role of Environmental Factors » (sous presse).

Une étude publiée pour une petite ville/un comté rural de la Caroline du Sud prévoyait une réduction de 44 % des dépenses d'immobilisations à la suite de fusions à l'échelon du comté[67]. Les études sur les fusions dans les régions métropolitaines[68] ainsi que dans d'autres zones en croissance moins urbanisées[69] renferment des leçons utiles sur la façon de gérer le processus et la politique régionale au cours de la préparation menant à des économies globales considérables.

L'inconvénient avec la documentation économique sur les réseaux d'eau, c'est qu'elle a tendance à se concentrer sur l'alimentation en eau, et non sur la récupération et le traitement des eaux d'égout. Tout particulièrement, des questions concernant l'existence d'économies d'échelle (abaisser les coûts en exploitant des services d'alimentation en eau et de traitement des eaux d'égout au sein de la même entreprise) ou la possibilité de réduire les coûts en confiant à un seul organisme de gestion la responsabilité de plusieurs réseaux physiquement distincts trouvent difficilement une réponse dans les documents de recherche, dont un petit nombre seulement semblent être fondés sur des données canadiennes. On devrait combler cet écart grâce à des études commandées par des autorités publiques de palier provincial et fédéral.

Certaines études internationales ont constaté des économies de gamme, même lorsque les économies d'échelle réalisées au chapitre du traitement de l'eau sont en grande partie compensées par les pertes relatives à la distribution de l'eau[70]. Dans cet exemple relevé aux États-Unis, les économies de gamme se limitaient au traitement et à la distribution d'eau à une clientèle résidentielle et non résidentielle. En Grande-Bretagne, une étude économétrique a rejeté la possibilité d'économies d'échelle lorsqu'il s'agit de l'alimentation en eau et du traitement des eaux d'égout. Or, compte tenu de l'immense échelle des dix sociétés d'alimentation en eau de ce pays et du fait qu'elles sont privées, la transposition de ces résultats dans le contexte ontarien n'est pas une mince affaire[71].

En Ontario, plusieurs installations qui dominent le marché ont opté pour la gestion de l'eau et des eaux usées par un seul organisme, mettant ainsi en pratique le principe pragmatique voulant que la formation polyvalente du personnel, la simplification du processus d'approvisionnement et des réductions des frais généraux, notamment la facturation et le recouvrement, puissent permettre de réaliser de vraies économies.

[67] Hite, J. C. et J. B. Khatri-Chhetri, « A Prototype Water Supply Plan for a Rural Area », document présenté lors de « Conserv 90 », The National Conference and Exposition Offering Water Supply Solutions for the 1990s, Phoenix, août 1990.

[68] Lund, J. R., « Metropolitan Water Market Development: Seattle, Washington », *Journal of Water Resources Planning and Management*, vol. 114, n° 2 (1988), pp. 223-238.

[69] Moss, D. et T. Murray, « The Public Utility as Consolidator: Experiences with the Negotiated Acquisition of Municipal and Private Utilities », document présenté lors de l'AWWA/WEF Joint Management Conference, Dallas, 2003.

[70] Youn Kim, H. et R. M. Clark, « Economies of Scale and Scope in Water Supply », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 18 (1988), pp. 479-502.

[71] Saal, D. et D. Parker, « The Impact of Privatization and Regulation on the Water and Sewerage Industry in England and Wales: A Translog Cost Function Model », *Managerial and Decision Economics*, vol. 21 (2000), pp. 253-268.

ANNEXE E. Groupements possibles dans le Nord

Municipalité responsable = Cité de North Bay

Ville de Mattawa
Municipalité de Callander
Municipalité de Powassan
Municipalité de Nipissing Ouest
Ville de Parry Sound
Village de South River
Village de Sundridge
Village de Burk's Falls
Municipalité de McDougall
Canton de Carling
Régie locale des services publics de Thorne

Municipalité responsable = Cité du Grand Sudbury

Municipalité de Markstay-Warren
Ville d'Espanola
Municipalité de French River
Municipalité de St. Charles
Canton de Nairn et Hyman
Canton de Sables-Spanish Rivers
Ville de Manitoulin du Nord-Est et les Îles
Canton de Tehkummah
Canton de Central Manitoulin
Canton d'Assiginack
Canton de Billings
Canton de Gordon
Ville de Gore Bay
Municipalité de Killarney
Régie locale des services publics de Willisville

Municipalité responsable = Cité de Sault Ste. Marie

Canton de Macdonald, Meredith et Aberdeen Additional
Village de Hilton Beach
Canton de St. Joseph
Canton de Johnson
Ville de Bruce Mines
Canton de Plummer Additional
Ville de Thessalon
Municipalité de Huron Shores
Cité d'Elliot Lake
Ville de Blind River
Canton de Shedden
Canton de North Shore
Canton de Michipicoten
Canton de Dubreuilville
Canton de Chapleau

Municipalité responsable = Cité de Temiskaming Shores

Canton de Matachewan
Canton d'Evanturel
Ville d'Englehart
Canton d'Armstrong
Canton de Casey
Canton de James
Municipalité de Charlton et Dack
Canton de Coleman
Ville de Cobalt
Ville de Latchford
Municipalité de Temagami
Village de Thornloe
Régie locale des services publics de Gogama

Municipalité responsable = Cité de Timmins

Canton de Black River-Matheson
Ville d'Iroquois Falls
Ville de Kirkland Lake
Canton de Larder Lake
Canton de McGarry
Régie locale des services publics de Foleyet

Municipalité responsable = Ville de Kapuskasing

Ville de Hearst
Canton de Mattice-Val Côté
Canton d'Opasatika
Canton de Val-Rita-Harty
Canton de Moonbeam
Ville de Cochrane
Canton de Fauquier-Strikland
Ville de Smooth Rock Falls
Régie locale des services publics de Jogues
Régie locale des services publics de Hallebourg

Ville de Moosonee

Municipalité responsable = Ville de Marathon

Canton de Manitouwadge
Canton de Terrace Bay
Canton de Schreiber
Canton de White River
Canton de Hornepayne
Municipalité de Greenstone
Canton de Red Rock
Canton de Nipigon
Régie locale des services publics de Rossport
Régie locale des services publics d'Armstrong

Municipalité responsable = Cité de Thunder Bay

Municipalité d'Oliver Paipoonge

Municipalité responsable = Ville de Fort Frances

Canton d'Atikokan
Canton d'Emo
Canton de Chapple
Ville de Rainy River

Municipalité responsable = Cité de Dryden

Canton de Machin
Municipalité de Sioux Lookout
Canton de Pickle Lake
Canton d'Ignace

Municipalité responsable = Cité de Kenora

Municipalité de Red Lake
Canton d'Ear Falls

ANNEXE F. Sommaire des recommandations

Recommandation 4.1
La province devrait exiger, aux termes des articles 3, 4, 9 et 10 et, le cas échéant, 11 de la LDREÉ, la création de plans d'activités à présenter à la Commission des eaux de l'Ontario. Ces plans devraient être préparés par les municipalités à palier unique situées à l'extérieur des limites d'un comté, par les municipalités régionales et par les comtés travaillant en collaboration avec les municipalités de palier inférieur et les municipalités séparées à palier unique situées à l'intérieur de leurs limites.

Recommandation 4.2
Les régions géographiques visées dans un plan d'activités pourraient, après entente avec le ou les territoires de compétence pertinents, s'étendre au-delà des limites du comté, de la municipalité à palier unique ou de la municipalité régionale et devraient, si possible, comprendre au moins 10 000 clients.

Recommandation 4.3
Le plan d'activités devrait être conforme à toutes les exigences de la LDREÉ et de la LSEP, à la politique provinciale de gestion de la croissance et aux plans officiels des municipalités; il devrait prévoir un modèle de gouvernance, de responsabilisation et de financement, proposer une structure tarifaire et tenir compte des éléments suivants :

- les efficiences découlant des choix technologiques et de l'innovation, ainsi que les économies d'échelle et de gamme;
- la prestation efficace des services, y compris les possibilités de sous-traitance actuelles ou revues;
- les collectivités économiques naturelles, telles que les centres qui attirent des navetteurs de la région avoisinante;
- la gestion des boues au niveau du comté ou de plusieurs comtés;
- les principes de gouvernance énoncés dans les recommandations 5.1 à 5.5.

Recommandation 4.4
Le plan d'activités devrait être approuvé par le conseil du comté ou de la municipalité régionale et par celui de toute municipalité séparée incluse et présentée à la Commission des eaux au plus tard le 30 juin 2007.

Recommandation 4.5
La Commission des eaux pourrait exiger la correction des lacunes dans un plan d'activités ou un groupe de plans d'activités, sans pour autant prolonger les délais, avant d'accepter le ou les plans et de les analyser en profondeur.

Recommandation 4.6
La Commission des eaux devrait rendre une décision relative au plan d'activités au plus tard le 30 juin 2008. Dans les cas où, en dépit de demandes de corrections des lacunes, un plan satisfaisant n'a pas été présenté ou la Commission n'approuve pas le plan présenté, cette dernière pourrait exercer les pouvoirs prévus à l'article 12 de la LDREÉ.

Recommandation 4.7
L'article 54 de la LREO devrait être abrogé.

Recommandation 4.8
La municipalité principale de chaque groupement du Nord devrait prendre les devants dans l'élaboration du plan d'activités, en respectant le processus et les dates limites énoncés dans les recommandations 4.1 à 4.6, et inciter les municipalités, les régies locales de services publics et les collectivités des Premières nations à participer au groupement, au besoin.

Recommandation 4.9
La *Loi sur les municipalités* devrait être modifiée afin d'accorder aux municipalités régionales une compétence exclusive sur tous les éléments du secteur de l'alimentation en eau et du traitement des eaux usées.

Recommandation 4.10
Le gouvernement provincial devrait offrir une aide financière ponctuelle consistant en une subvention uniforme par client en fonction du nombre total de clients visés dans chaque plan d'activités, qui sera versée lorsque la Commission des eaux aura accepté le plan.

Recommandation 5.1
La province devrait modifier le Règl. de l'Ont. 168/03, pris en application de la *Loi sur les municipalités*, pour permettre aux municipalités de créer des sociétés chargées de fournir des services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées et habilitées à posséder ou à louer les installations appropriées, ou chargées de fournir un éventail de services municipaux, dont l'alimentation en eau et le traitement des eaux usées, et pour permettre à plusieurs municipalités de partager la propriété de ces sociétés.

Recommandation 5.2
Au moins les deux tiers des membres du conseil d'administration d'un service d'eau devraient être recrutés dans le secteur privé, les autres étant nommés par le conseil municipal.

Recommandation 5.3
La déclaration de l'actionnaire entre le propriétaire municipal et la société fournissant des services d'eau devrait à tout le moins définir :

- les pouvoirs, le mode de sélection et la durée du mandat des membres du conseil d'administration;
- les exigences en matière de présentation de rapports et de reddition de comptes;
- l'obligation de diligence (et l'indemnisation en cas d'actes commis de bonne foi);
- les exigences en matière de préparation de plans d'activités annuels, de dépôt de rapports publics trimestriels et annuels et de tenue d'assemblées générales annuelles publiques;
- les actes qui doivent être ratifiés par l'actionnaire, tels que les plans d'affaires annuels, les tarifs ou la politique relative aux dividendes;
- le pouvoir de direction résiduel de l'actionnaire;
- toute autre question fondamentale en matière d'exploitation et de politique qui concerne l'actionnaire.

Recommandation 5.4
Les services d'eau devraient être responsables du comptage, de la facturation et du recouvrement et devraient maintenir une comptabilité distincte de celle de la municipalité; l'eau fournie à la municipalité devrait être facturée aux mêmes tarifs qu'aux autres clients et toutes les autres opérations entre les parties, telles que les frais généraux, devraient être facturées à la valeur du marché.

Recommandation 5.5
Tous les flux financiers entre les services d'eau et les municipalités devraient être rendus publics.

Recommandation 5.6
La province devrait commander et publier des modèles de contrat de base pour l'exploitation de réseaux d'aqueduc et d'eaux usées, notamment des contrats d'exploitation à court terme, des baux de longue durée et des accords de concession.

Recommandation 6.1
La province devrait créer un nouvel organisme de réglementation appelé Commission des eaux de l'Ontario, relevant de l'Assemblée législative par l'entremise du ministre de l'Environnement, et lui conférer les pouvoirs attribués au Ministre en vertu de la LDREÉ. La Commission devrait analyser les plans d'activités des services d'eau et la conformité aux exigences relatives à la certification de la gestion de la qualité, et statuer sur ces sujets; elle pourra tenir des audiences, recevoir des mémoires et prendre des décisions concernant notamment les plans d'activités, les problèmes de qualité du service, l'abus de position dominante et les régions à desservir.

Recommandation 6.2
La Commission des eaux de l'Ontario devrait exiger que les services d'eau fournissent chaque année de l'information au sujet de leur conformité à son régime de réglementation de même que de leur rendement en matière de finances et de services; elle devrait s'assurer que cette information est transmise au public de façon que des comparaisons valables puissent être établies avec les objectifs fixés par chaque entreprise et le rendement d'un groupe de pairs.

Recommandation 6.3
La Commission des eaux devrait normalement exiger une mise à jour des plans d'activités uniquement aux cinq ans, à des dates échelonnées; toute modification importante du plan avant la fin de la période de cinq ans devrait être soumise à l'approbation de la Commission.

Recommandation 6.4
La province devrait modifier la *Loi sur la salubrité de l'eau potable* afin d'y incorporer un processus d'accréditation et de délivrance de permis concernant les activités relatives aux eaux usées, sur le modèle de la norme de gestion de la qualité de l'eau potable.

Recommandation 6.5
Une fois qu'un exploitant de réseau d'alimentation en eau ou de traitement des eaux usées obtient un permis en vertu de la LSEP et que son plan d'activités est approuvé par la Commission des eaux, il ne devrait plus être tenu d'obtenir un certificat d'approbation pour tout ajout au réseau ou toute modification de ce dernier approuvés par un ingénieur. L'article 43 de la LSEP et les autres mentions d'un certificat de conformité pour les réseaux municipaux d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées devraient être abrogés.

Recommandation 6.6
Le ministère de l'Environnement devrait, en consultation avec les municipalités et les services d'eau, établir un registre de tous les réseaux non municipaux desservant entre 6 et 100 utilisateurs, recenser ceux qui présentent les risques les plus graves pour la santé publique et, en collaboration avec les municipalités et les services d'eau, intervenir le plus rapidement possible afin d'atténuer ces risques aux meilleurs coûts possible; il devrait aussi élaborer un plan à long terme afin de réduire au minimum les risques et les coûts associés aux autres réseaux.

Recommandation 7.1
En plus de contracter des emprunts commerciaux ordinaires, ces services d'eau constitués en société devraient être habilités à émettre des obligations-recettes.

Recommandation 7.2
Après avoir épuisé tous les autres moyens normaux de recouvrement, les services d'eau devraient pouvoir transférer les arriérés à la municipalité, qui placerait ensuite les arriérés sur le rôle des impôts fonciers en tant que privilège sur l'immeuble en cause pouvant être recouvré sous forme d'impôts. Le montant du privilège devrait inclure toutes les factures en souffrance, les intérêts courus et les frais juridiques et de recouvrement connexes.

Recommandation 7.3
Les plans d'activités des services d'eau devraient se fonder sur une transition vers le recouvrement intégral des coûts d'une durée maximale de cinq ans à compter de la soumission initiale de l'analyse de rentabilisation à la Commission des eaux.

Recommandation 7.4
La Commission des eaux de l'Ontario devrait prodiguer des conseils au secteur de l'eau afin d'assurer la mise en application uniforme de la réglementation en matière de recouvrement intégral des coûts et des normes comptables appropriées.

Recommandation 7.5
Le FIMRCO et tout programme futur de subvention visant des projets d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées au sein d'un réseau viable devraient disparaître progressivement d'ici le début de l'exercice 2012 des municipalités. Entre-temps, les subventions devraient être accordées sous réserve de la conformité du projet avec toutes les lois pertinentes et les recommandations du présent rapport, y compris celles qui ont trait à la planification opérationnelle.

Recommandation 7.6
Tout volet des programmes provinciaux et fédéraux d'infrastructure relatif au secteur de l'eau devrait s'attacher uniquement aux réseaux non viables; les fonds ne devraient pas se limiter à des fins d'immobilisations et ils devraient être normalement débloqués une fois que les critères d'admissibilité ont été respectés.

Recommandation 7.7
L'OSIFA devrait concentrer ses efforts sur les besoins d'infrastructure autres que ceux du secteur de l'alimentation en eau et du traitement des eaux usées.

Recommandation 7.8
Lorsque les coûts d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées seront 2,5 fois plus élevés que la moyenne provinciale de coûts de production unitaires en vertu de tarifs prévoyant le recouvrement intégral des coûts, après la prise en compte de toutes les économies de coûts, de toutes les possibilités d'interfinancement et de regroupement, et à la demande du propriétaire du réseau, la Commission des eaux doit être habilitée à déclarer le réseau comme étant non viable et à placer les éléments d'actif et de passif en cause sous la tutelle de la province.

Recommandation 7.9
La province devrait exploiter et entretenir, en vertu d'un contrat, les services d'eau non viables et assumer tous les coûts supérieurs à 2,5 fois le seuil moyen, jusqu'à ce qu'elle ait trouvé un moyen de réduire les coûts en deçà de ce seuil; après quoi elle pourra demander à la Commission des eaux de l'Ontario de lever la tutelle.

Recommandation 8.1
Le comptage devrait être obligatoire pour tous les réseaux d'alimentation en eau viables.

Recommandation 8.2
Les tarifs d'eau peuvent comprendre une portion constante, représentant les coûts fixes de la prestation du service, et doivent inclure des frais non décroissants liés au volume.

Recommandation 8.3
Les tarifs de l'eau liés au volume ne devraient pas établir de distinction entre les catégories de clients industriels, commerciaux, institutionnels, résidentiels, récréatifs ou municipaux d'un réseau d'alimentation en eau.

Recommandation 8.4
Les plans d'activités des services d'eau devraient comprendre une évaluation des coûts et des avantages de l'utilisation de prix saisonniers variables pour stabiliser la demande.

Recommandation 8.5
Il faudrait avoir recours aux frais d'aménagement pour défrayer les coûts d'accroissement de la capacité au profit d'un consommateur particulier ou d'un nouveau groupe de consommateurs; si le service d'eau ne peut imposer des frais d'aménagement, les plans d'activités devront indiquer comment sera financé l'agrandissement sans accroître le fardeau fiscal des clients actuels.

Recommandation 8.6
Dans le cas d'un aménagement industriel important qui profitera à l'économie provinciale dans son ensemble, la province pourrait décider de payer une partie ou l'ensemble des dépenses en immobilisations supplémentaires du service d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées.

Recommandation 8.7
Si le coût du financement assumé par l'ensemble des clients pour aider un groupe actuel de clients résidentiels est inférieur au coût social associé au fait de ne pas fournir cette aide et si ce financement n'entraîne pas de tarifs inabordables pour les clients en général, on pourrait demander à l'ensemble des clients de subventionner le service offert à ce groupe.

Recommandation 8.8
Les installations de traitement des eaux usées devraient pouvoir facturer la manutention et le traitement des boues, dont les frais devraient être fixés dans la structure tarifaire élaborée dans le cadre du processus de planification opérationnelle.

Recommandation 9.1
Le ministère de l'Environnement devrait consacrer en permanence des ressources supplémentaires à l'adaptation en temps opportun de technologies et de techniques novatrices pouvant être utilisées dans le secteur des services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées.

Recommandation 9.2
Le ministère de l'Environnement devrait s'assurer que la formation est plus aisément accessible dans les régions éloignées, au moyen de l'apprentissage à distance, de formateurs « itinérants », de l'accréditation d'un plus grand nombre d'institutions ou d'organismes qualifiés et de la reconnaissance de l'accréditation en vigueur dans d'autres provinces qui ont adopté des normes d'accréditation semblables à celles de l'Ontario.

Recommandation 9.3
Le ministère de l'Environnement devrait travailler de concert avec l'Ontario Municipal Water Association (OMWA) et l'Ontario Water Works Association (OWWA) afin d'évaluer la nécessité d'accroître le nombre de personnes prêtes à occuper des postes de professionnels et de cadres dans le secteur ontarien de l'eau et d'offrir des programmes de formation et de perfectionnement, au besoin.

Recommandation 10.1
La province devrait modifier la *Loi sur le plan d'investissement* afin de supprimer toute mention de l'AOE; l'AOE devrait être constituée en personne morale aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions de l'Ontario* et être investie des pouvoirs, responsabilités et obligations contractuelles ordinaires d'une société normale constituée en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions de l'Ontario*, avec la province comme unique actionnaire; l'AOE ne devrait plus être un mandataire de l'Ontario et ses employés ne devraient plus être membres de la fonction publique de l'Ontario.

Recommandation 10.2
La province devrait rédiger une nouvelle déclaration d'actionnaires énonçant les activités, les objectifs et la gouvernance de la société, qui devrait prévoir la possibilité de créer des coentreprises ou de prendre d'autres dispositions avec des participants du secteur public ou privé.

Recommandation 10.3
La province devrait nommer un conseil d'administration composé de membres chevronnés et compétents issus du secteur privé qui aurait pleins pouvoirs pour nommer le chef de direction et les cadres dirigeants de l'AOE.

Recommandation 10.4
Le nouveau conseil d'administration devrait élaborer un plan stratégique visant à permettre à la nouvelle agence améliorée d'atteindre son plein potentiel dans un secteur ontarien de l'eau réformé et, si elle le souhaite, sur d'autres marchés aussi.

Recommandation 10.5
En supposant qu'elle accepte le plan stratégique, la province devrait s'assurer que la structure financière de l'AOE correspond aux activités que l'AOE entend exercer.

Recommandation 10.6
La province ne devrait plus se porter garante des obligations de l'AOE ni la déresponsabiliser de ses actes; l'AOE devrait être assujettie à tous les impôts normaux et pouvoir conclure, de façon autonome, des ententes bancaires.

Recommandation 10.7
D'ici mai 2006, à moins qu'une nouvelle source de revenus ne soit trouvée pour régler les arriérés du pipeline, la province devrait prendre les dispositions nécessaires pour liquider la New Tecumseth Improvement Society et prendre en charge ses éléments d'actif et la partie de ses dettes dont le service ne pourra être assuré grâce à des frais d'utilisation raisonnables.

Recommandation 10.8
Si la province prend en charge le pipeline et sa dette, elle devrait alors prendre les dispositions nécessaires pour que l'AOE ou un autre exploitant autorisé exploite le pipeline en vertu d'un contrat de location à long terme ou d'un accord de concession, selon lesquels l'entrepreneur serait autorisé à maximiser les revenus du pipeline du moment que cela n'aurait pas pour effet d'amener le prix de l'eau que paie Honda au-delà de ce qu'il aurait été autrement ou de rendre les tarifs d'eau des autres clients beaucoup trop élevés, du point de vue de la Commission de l'eau.

Recommandation 10.9
Les plans d'urgence exigés en vertu de la *Loi sur la salubrité de l'eau potable* devraient prévoir des ententes avec des services d'eau avoisinants concernant une aide mutuelle en cas d'urgence.

NOTES

NOTES

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2005
ISBN 0-7794-7930-0

This publication is available in English as *WATERTIGHT: The case for change in Ontario's water and wastewater sector.*